Ferdynand Skiba

Policja w Polsce

Działalność formacji na obszarze aglomeracji miejskich

Szczytno 2015

Recenzenci
Dr hab. Marek Stefański, prof. Akademii Pomorskiej w Słupsku
Dr hab. Jacek Dworzecki, prof. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

Redakcja wydawcy
Anna Bryczkowska
Mariola Jezierska
Agnieszka Kamińska

Projekt okładki
Jan Napiórkowski

© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie 2015

ISBN 978-83-7462-498-5
e-ISBN 978-83-7462-499-2

Skład, druk i oprawa:
Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie
12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111
tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48
e-mail: wwip@wspol.edu.pl
Objętość: 23,3 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Spis treści

Wstęp 7

ROZDZIAŁ 1
Miasto jako przestrzeń życia społecznego 19

1.1. Miasto — terminologia i klasyfikacja 19
1.2. Kształtowanie się miast na świecie i w Polsce 26
1.3. Charakterystyka pojęć „aglomeracja miejska" i „metropolia" 33
1.4. Zagadnienia prawno-ustrojowe miast w Polsce 40
1.4.1. Uwagi ogólne 40
1.4.2. Od roku 1990 do dziś 42
1.4.3. Lata 1928–1990 45

ROZDZIAŁ 2
Determinanty bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich w Polsce 49

2.1. Socjologiczno-kryminologiczna charakterystyka współczesnej przestrzeni miejskiej 49
2.2. Istotne problemy społeczne dużych aglomeracji miejskich w Polsce 58
2.3. Podstawowe pojęcia i składniki bezpieczeństwa 68
2.4. Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce 74
2.4.1. Organy władzy i administracji publicznej o właściwości ogólnej 74
2.4.2. Wyspecjalizowane organy powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego 80
2.5. Podstawowe rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego w przestrzeni miejskiej 83

ROZDZIAŁ 3
Rola i zadania policji w zwalczaniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego 99

3.1. Model funkcjonowania policji w Polsce 99
3.1.1. Miejski rodowód organizacji policyjnych w Europie i na ziemiach polskich w latach 1775–1918 99
3.1.2. Model Policji Państwowej w okresie II Rzeczypospolitej 104
3.1.3. Model Milicji Obywatelskiej 109
3.1.4. Model policji w III Rzeczypospolitej 112
3.1.5. Modele funkcjonowania policji w wybranych krajach 118
3.2. Podstawy prawne i organizacja policji w Polsce z uwzględnieniem dużych polskich miast 130
3.3. Metody diagnozowania zagrożeń 139
3.4. Wyznaczniki skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami 146
3.5. Współpraca policji z administracją samorządową w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa 150

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 4
Zintegrowane podejście do problematyki bezpieczeństwa w aglomeracji warszawskiej ... 157
4.1. Ustrój aglomeracji warszawskiej ... 157
4.2. Charakterystyka zagrożeń występujących na terenie Warszawy ... 161
4.3. Struktura Policji w mieście stołecznym Warszawie, specyfika jej organizacji i funkcjonowania ... 168
4.4. Współpraca policji z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami publicznymi ... 172
4.5. Skuteczność działania policji na terenie Warszawy ... 177

ROZDZIAŁ 5
Metodologiczne podstawy badań ... 181
5.1. Przedmiot badań ... 181
5.2. Cel badań ... 184
5.3. Ogólny problem badawczy i problemy szczegółowe ... 188
5.4. Metody badań, zastosowane techniki i narzędzia badawcze ... 195
5.5. Teren i organizacja badań ... 199

ROZDZIAŁ 6
Raport z badań własnych weryfikujących przyjęte hipotezy badawcze ... 201
6.1. Charakterystyka przeprowadzonych badań w wybranych jednostkach Policji funkcjonujących w dużych polskich miastach, jednostkach samorządu terytorialnego ... 201
6.1.1. Informacje o przebiegu badań ... 201
6.1.2. Charakterystyka wybranych miast, jednostek Policji oraz respondentów ... 204
6.1.3. Rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni wielkich miast ... 219
6.2. System identyfikowania i monitorowania zagrożeń pojawiających się w przestrzeni wielkich miast w poszczególnych komendach miejskich Policji ... 244
6.3. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń na organizację służby i przyjęte metody działania policji ... 258
6.4. Zabezpieczenia policyjne jako specyficzna forma działania w walce z zagrożeniami w wielkich miastach ... 262
6.5. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń występujących w przestrzeni wielkich miast na kształt struktury organizacyjnej i etaty komend miejskich Policji ... 268
6.6. Wpływ zagrożeń i innych czynników na współpracę policji z samorządem ... 280
6.7. Formy współpracy policji z organami samorządu terytorialnego i z innymi podmiotami publicznymi w zawalczeniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego ... 285

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

6.8. Formy i wysokość wsparcia finansowego i rzeczowego przekazywanego policji przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne 296
6.9. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez policję i organy samorządu terytorialnego w walce z zagrożeniami w wielkich miastach..... 311
6.10. Propozycje komendantów miejskich Policji i prezydentów miast mające na celu wdrożenie działań poprawiających skuteczność policji i jej współpracy z samorządem w walce z zagrożeniami..... 317

Zakończenie..... 323

Bibliografia przedmiotowa..... 345
Publikacje zwarte i artykuły..... 345
Akty prawne..... 356
Strony internetowe i inne..... 360

Bibliografia podmiotowa..... 362
Dokumenty dotyczące Częstochowy..... 362
Dokumenty dotyczące Katowic..... 363
Dokumenty dotyczące Krakowa..... 365
Dokumenty dotyczące Łodzi..... 367
Dokumenty dotyczące Warszawy..... 368
Dokumenty dotyczące Wrocławia..... 369

Spis tabel..... 373

Spis rysunków..... 378

Aneks..... 381

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wstęp

Charakterystyczną cechą współczesnych państw rozwiniętych jest postępująca koncentracja ludności w ośrodkach miejskich. W krajach rozwiniętych już dwie trzecie ich ludności zamieszkuje obszary miejskie. Obecnie w Polsce w miastach zamieszkuje 61,1% ludności[1]. Miasto często jest kojarzone z procesem urbanizacji pojmowanym jako koncentracja ludności na oznaczonym terytorium.

Współczesne miasta stały się jednak niezbyt bezpieczną przestrzenią do funkcjonowania społeczeństw. Typową cechą współczesnych miast, zwłaszcza dużych, z jednej strony jest szalony postęp cywilizacyjny wiążący się z ich rozwojem, z drugiej zaś coraz więcej jest tam zagrożeń. W dużych miastach, aglomeracjach miejskich czy metropoliach następuje nasilenie zagrożeń społecznych, cywilizacyjnych i naturalnych. Wśród zagrożeń należących do specyfiki miejskiej są związane z: transportem miejskim i komunikacją, ekologią, ochroną środowiska, zarządzaniem miastami i ich rozwojem, gospodarką przestrzenną, rozwarstwieniem dochodów ludności, zbilansowaniem rynków pracy. Najważniejsze jednak są zagrożenia społeczne, spośród których w miastach dominują: przestępczość, zwłaszcza o charakterze kryminalnym, zakłócenia porządku publicznego, przestępczość zorganizowana, przestępczość wśród nieletnich, patologie społeczne, jak: alkoholizm, narkomania, prostytucja. Biorąc pod uwagę przestępczość o charakterze kryminalnym, należy wskazać, że trzy czwarte tego typu przestępstw popełnianych jest w Polsce na terenach miejskich[2]. W miastach, zwłaszcza dużych, spotykamy się często z aktami wandalizmu, chuligaństwa stadionowego, przejawami zachowań agresywnych, nie tylko ze strony blokersów. Miasta są również miejscem protestów społecznych, rozruchów czy zamieszek. Nasileniu zagrożeń społecznych w miastach sprzyjają rozluźnione relacje społeczne, anonimowość, brak poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, rosnące zobojętnienie społeczeństwa, rozwarstwienie społeczeństwa itp.

Duże miasta często są nazywane, również potocznie, aglomeracjami miejskimi, a te największe — metropoliami. W Polsce za wielkie są uznawane miasta liczące powyżej 200 tys. ludności. Takich miast jest w Polsce siedemnaście i są to: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańska, Gdynia, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Sosnowiec, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław[3]. Miasta te są nazywane zgodnie z klasyfikacją przyjętą w roczniku statystycznym Głównego Urzędu Statystycznego wielkimi polskimi miastami.

Miasto jako twór złożony jest przedmiotem zainteresowania historyków, socjologów, demografów, prawników i urbanistów. Miastem zajmują się różne

---

[1] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 204–206.

[2] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 164.

[3] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej…, wyd. cyt., s. 204–206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dyscypliny naukowe w obrębie czy na obrzeżach nauk społecznych, w tym także nauki o bezpieczeństwie, gdyż bezpieczeństwo to podstawa funkcjonowania i rozwoju współczesnych miast, państw i społeczeństw.

Ważnym elementem charakterystyki miasta jest bezpieczeństwo publiczne definiowane jako stan braku zagrożeń dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny swobodny jej rozwój. Utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest nierozerwalnie związane z funkcjonowaniem państw. Pojęcie „bezpieczeństwo publiczne" obejmuje szeroko rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli i każdego człowieka z osobna. Bezpieczeństwo dotyczy życia, zdrowia, mienia, realizacji praw podmiotowych i wszelkich form życia zbiorowego w organizacji państwowej, w której żyją ludzie. Bezpieczeństwo dotyczy także wszelkich instytucji publicznych, prywatnych, społecznych itp. Bezpieczeństwo publiczne oznacza wszelkie przejawy braku zagrożeń, czyli niebezpieczeństw pochodzących zarówno od ludzi, jak i od sił przyrody (katastrofy, klęski żywiołowe). Charakteryzując bezpieczeństwo publiczne, należy się odnieść także do sformułowania „porządek publiczny". Porządek publiczny, najkrócej mówiąc, oznacza zapewnienie ładu i spokoju w miejscach publicznych przez akceptowane społecznie zespoły, normy prawne i inne normy gwarantujące niezakłócone, bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Ważnym elementem porządku publicznego jest zachowanie ludzi, które powinno być zgodne z normami zapewniającymi porządek[4].

Uznając bezpieczeństwo za podstawę funkcjonowania współczesnych państw i społeczeństw, zadaniem naczelnym staje się więc jego zapewnienie. Skoro zaś w miastach koncentruje się zdecydowana większość ludności współczesnych państw, to zapewnienie bezpieczeństwa właśnie w miastach staje się priorytetem każdego współczesnego państwa. Bezpieczeństwo decyduje o komforcie życia, ma wpływ na rozwój miast, na kształtowanie się więzi społecznych wśród mieszkańców. Przez pryzmat bezpieczeństwa w miastach jest postrzegane całe państwo, jego funkcjonowanie i rozwój. Można powiedzieć, że bezpieczeństwo to czynnik prorozwojowy miast, a tym samym czynnik prorozwojowy państw współczesnego świata.

Najważniejszym organem państwowym powołanym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest policja. Ustawa o Policji[5] w art. 1 określa podstawowe cele, dla których formacja ta została powołana. Jak stanowi ust. 2 tego przepisu, nadrzędnym celem policji jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wspomniana ustawa, powołująca w kwietniu 1990 r. tę formację, nadała jej uprawnienia i określiła stojące przed nią zadania. Funkcjonowanie policji zostało dookreślone w aktach prawnych niższego rzędu, tj. w rozporządzeniach ministra spraw wewnętrznych, w zarządzeniach i decyzjach komendanta głównego policji. Ustawa o Policji i akty wykonawcze do niej określają

[4] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 22.

[5] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

pewien wzorzec, model funkcjonowania tej formacji. Specyfiką policji jest jej hierarchiczność zarządzania i podporządkowanie jednostek szczebla niższego jednostkom wyżej usytuowanym w hierarchii. Policja jako organizacja działa zgodnie z przyjętymi, ustalonymi w taki lub w inny sposób: misją, strategiami, celami, procedurami działania, odpowiednią strukturą. Zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w dużych polskich miastach policja zajmuje się przez swoje jednostki zorganizowane w postaci komend miejskich, którymi zarządzają komendanci miejscy podporządkowani właściwym komendantom wojewódzkim. Komendy miejskie funkcjonujące w aglomeracjach miejskich działają wraz z wieloma podległymi im jednostkami organizacyjnymi – komisariatami. Cechą charakterystyczną komend miejskich usytuowanych w wielkich miastach jest to, że w swoich strukturach mają dużą liczbę komisariatów. Każda z komend ma swoją nieco odmienną organizację strukturalno-etatową, zależną przede wszystkim od liczby ludności miasta, w którym funkcjonuje, stanu zagrożenia przestępczością i od obszaru miasta[6].

Policja w miastach nie działa jednak sama. Zadania ze sfery bezpieczeństwa i porządku na terenie miast to także jeden z bardzo ważnych obszarów działania gmin i powiatów w Polsce. Zadania dla gmin i powiatów wynikają wprost z ustaw: o samorządzie gminnym[7] i o samorządzie powiatowym[8]. Większość wielkich polskich miast ma statut miast na prawach powiatu, inaczej mówiąc, powiatów grodzkich. Tę kategorię miast wprowadzono w Polsce w trakcie reformy samorządowej z 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 91 i art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym podstawą do zaliczenia miast do tych na prawach powiatu są dwa kryteria. Pierwsze to kryterium ludnościowe, dotyczące wszystkich miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, drugie zaś, niezależne od liczby ludności, dotyczy miast, które przed wspomnianą reformą były siedzibą wojewody. Należy ponadto pamiętać, że wielkie polskie miasta są także gminami. Ustawa o samorządzie gminnym definiuje miasta jako gminy, a gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Artykuły 4 i 4a wspomnianej ustawy stwierdzają, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta następuje w formie rozporządzenia, a ustrój gminy zamieszkałej przez ponad 300 tys. osób wymaga uzgodnienia z prezesem Rady Ministrów. Gmina działa przez radę gminy (miasta) i wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

---

[6] Patrz zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP z 2011 r., nr 2, poz. 7; zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 18, poz. 135 ze zm. Obecnie obowiązuje obwieszczenie komendanta głównego Policji z 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, tekst jedn. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50.

[7] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594 ze zm.

[8] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Do kategorii zadań własnych gminy z zakresu bezpieczeństwa publicznego (tych, które zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej) należą m.in. sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zadania z tego zakresu należą do ich podstawowych obowiązków. Miasta powiaty grodzkie mają swoich starostów. Funkcje starostów w powiatach grodzkich pełnią prezydenci miast.

W przestrzeni miejskiej wielkich miast pojawiają się, jak wspomniano, liczne zagrożenia. Policja musi je identyfikować, diagnozować i ciągle się przygotowywać do skutecznego ich zwalczania. Swoim funkcjonowaniem musi odpowiadać na zmieniające się także oczekiwania społeczne. W policji muszą w związku z tym zachodzić procesy przystosowawcze, usprawnienia organizacyjne. Formacja ta musi elastycznie reagować na zmiany w jej otoczeniu zewnętrznym, jednocześnie sama się zmieniając[9].

Współczesne zagrożenia i działanie policji w wielkich miastach pod ich wpływem wymuszają prowadzenie badań mających na celu poznanie, jak w rzeczywistości policja tam funkcjonuje, czy stosuje adekwatne formy i metody działania, jak się przeobraża, by skutecznie odpowiedzieć na zagrożenia, czy w walce z zagrożeniami pozostaje sama, czy otrzymuje wsparcie ze strony innych podmiotów publicznych i niepublicznych.

Ciekawość naukowa mająca na celu zdobycie faktycznych informacji o tym, jak funkcjonuje policja w specyfice wielkomiejskiej, wpłynęła na zainteresowanie się badacza — autora monografii, tematem związanym z działalnością policji w wielkich miastach. Wyodrębnienie nauk o bezpieczeństwie jako nowej dyscypliny naukowej w obrębie nauk społecznych również spowodowało potrzebę prowadzenia badań nad bezpieczeństwem, w tym także, a może przede wszystkim, w wielkich miastach, gdyż bezpieczeństwo w nich, jak już wspomniano, ma wielkie znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju miast, regionów i całego państwa. Należało więc dokładnie rozpoznać, jak faktycznie funkcjonuje policja w wielkich miastach, czy jej funkcjonowanie i działanie ma wpływ na poprawianie się tam stanu bezpieczeństwa, jakie stosuje metody i formy działania, z kim współdziała oraz co należy zrobić, co wdrożyć, aby poprawić skuteczność jej działania na obszarach wielkomiejskich. Dotychczasowy dorobek naukowy nie obejmował całościowo tego dość szerokiego zagadnienia. Nikt do tej pory nie badał bezpieczeństwa w miastach w tak szerokim ujęciu. Z przeglądu wyników badań i literatury związanej ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego wynika, że wiele z nich poświęcono także „miastu". Ta tematyka była podejmowana m.in. w kolejnych edycjach projektu „Polskie badanie przestępczości", począwszy od 2007 r. Badania prowadzone nad bezpieczeństwem w miastach dotyczyły najczęściej: współdziałania policji z samorządem lokalnym, rozpoznania i identyfikowania poszczególnych zagrożeń występujących w przestrzeni miejskiej, kształtowania bezpieczeństwa lokalnego, badania przyczyn

[9] A. Letkiewicz, *Zarządzanie zmianami w organizacji publicznej*, Szczytno 2006, s. 6–7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

określonych zachowań naruszających prawo, badania opinii publicznej. Szczególnie wiele badań poświęcono rozpoznaniu oczekiwań społecznych mieszkańców miast co do ich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, poznaniu opinii na tematy związane z poczuciem bezpieczeństwa (w tym także rozpoznania lęków mieszkańców miast) oraz opinii dotyczących zaufania do policji i ocen jej skuteczności. Najczęściej były to badania lokalnie, w ramach jednego miasta lub powiatu i dotyczyły pewnych dziedzin życia związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem lokalnym oraz funkcjonowania tam policji i innych podmiotów biorących udział w kształtowaniu bezpieczeństwa. Skutkowało to powstaniem wielu monografii, ograniczających się jednak do dość wąskiego spojrzenia na funkcjonowanie policji i do pewnych lokalnych obszarów miasta, powiatu bądź województwa. Wiele badań dotyczyło także przedstawienia tylko jednego problemu związanego z bezpieczeństwem w miastach. Badania opinii społecznej natomiast prowadzone w ramach projektu „Polskie badanie przestępczości" miały i mają nadal zasięg ogólnokrajowy.

W monografii autor przedstawił funkcjonowanie policji w wybranych wielkich polskich miastach będących reprezentacją siedemnastu wielkich miast, o których była już mowa. Wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w toku przewodu doktorskiego autora, przedstawionych w dysertacji *Rola policji w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze dużych aglomeracji miejskich*. Przewód doktorski autor zrealizował w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. W jego ramach autor założył przeprowadzenie swoistego audytu w jednostkach Policji w wybranych wielkich polskich miastach, obejmującego dość duży obszar działalności tej formacji, zwłaszcza walkę z zagrożeniami wielkomiejskimi. W odróżnieniu od podejmowanych do tej pory prac zajmujących się podobną problematyką praca ta ma o wiele większy zasięg badawczy niż badania podejmowane i publikowane do tej pory. Badania w wybranych największych polskich komendach miejskich Policji, a tym samym w wybranych miastach, zrealizowano od jesieni 2012 r. do lata 2013 r. Przedstawiając działalność policji w wielkich miastach, pokazano tu dość szczegółowo jej efekty, stan bezpieczeństwa w każdym z wybranych miast w latach 2008–2012. Badania skupiły się nie tylko na działalności policji na rzecz bezpieczeństwa w miastach, lecz także objęły współdziałanie policji z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z administracją samorządową. Prezentując wyniki badań, autor odwołuje się także do opinii dwóch najważniejszych osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w każdym z wybranych miast i za jego kształtowanie — komendantów miejskich Policji i prezydentów miast.

Monografia składa się umownie z dwóch części, tj. teoretycznej i badawczej. W części teoretycznej autor korzystał także z bogatego piśmiennictwa i bardzo często powoływał się na nie oraz krytycznie je analizował, przedstawiając także swój punkt widzenia. Przedstawił wiele zagadnień teoretycznych związanych z: historią i kształtowaniem się miast, problemami współczesnych miast, funkcjonowaniem miast, bezpieczeństwem w miastach, modelami działania policji, bieżącą działalnością policji na terenach miejskich oraz metodologią badań naukowych. W pracy starano się oprzeć na uznanych autorytetach (nie tylko polskich), zajmujących się

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zarówno „miastem" w ramach wszystkich dyscyplin naukowych mających związek z szeroko pojętym bezpieczeństwem, jak i samą policją. Oparto się tu także na piśmiennictwie, które już funkcjonuje w ramach nowej dyscypliny naukowej w Polsce, w ramach nauk o bezpieczeństwie. W charakterystyce modelu działania policji autor wielokrotnie odwołuje się do tzw. prawa policyjnego, czyli do przepisów regulujących funkcjonowanie Policji jako formacji. Przytacza i analizuje przepisy ustawy o Policji, rozporządzeń MSW i MSWiA, licznych zarządzeń, rozkazów, decyzji i wytycznych komendanta głównego Policji będących podstawami prawnymi współczesnego działania policji w Polsce (w monografii przedstawiono stan prawny obowiązujący 31 grudnia 2013 r.). Ta część monografii jest swoistym kompendium wiedzy o wielkich miastach, zwłaszcza o ich funkcjonowaniu, problemach społecznych, jak również o funkcjonowaniu policji i innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Podczas projektowania badań autor założył, że wycinkiem rzeczywistości społecznej, który pragnie poznać, jest bezpieczeństwo wewnętrzne, a dokładnie jedna z jego istotnych sfer – bezpieczeństwo i porządek publiczny w wielkich miastach. W badaniach nad funkcjonowaniem tam policji uwaga autora była skupiona na dwóch obiektach będących najważniejszymi determinantami bezpieczeństwa. Pierwszym obiektem traktowanym jako zjawisko społeczne, proces, były zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego mające wpływ na stan bezpieczeństwa w miastach. Drugim zaś obiektem badań była policja. Przedmiotem badań są cechy tych dwóch obiektów. W pierwszym wypadku są to cechy zagrożeń i ich rodzaje, jak: szczególna dokuczliwość, uciążliwość dla mieszkańców miast, intensywność i miejsca ich występowania, skutki oddziaływania na społeczeństwo (obawy społeczne), skutki oddziaływania na stan bezpieczeństwa, a przede wszystkim na funkcjonowanie policji. W przypadku policji są to cechy określające jej funkcjonowanie w środowisku wielkomiejskim, jak: umiejętność przeciwdziałania zagrożeniom, reakcja na zagrożenia, taktyka działania, w tym formy i metody, skuteczność w walce z zagrożeniami, podatność na przeobrażenia struktury wewnętrznej, zdolność do pozyskiwania partnerów zewnętrznych niezbędnych w walce z zagrożeniami, umiejętność współdziałania z nimi.

Badania nad tymi obiektami i przedmiotami przeprowadzono na terenie wybranych wielkich miast polskich liczących powyżej 200 tys. mieszkańców stałych. W tych miastach główny wysiłek badawczy skupiono na policji. Do badań wybrano komendy miejskie Policji w następujących miastach: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu. Komendy te autor uznał za reprezentacyjną próbkę siedemnastu największych komend miejskich Policji w Polsce funkcjonujących w największych miastach.

W monografii przedstawiono także funkcjonowanie policji w największym polskim mieście, tj. w mieście stołecznym Warszawie. Celem było pokazanie, jak funkcjonuje tam policja, jak sobie radzi z zagrożeniami, oraz porównanie funkcjonowania policji w tym mieście z jej funkcjonowaniem na terenach innych miast wybranych do badań.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Badania nad określonym wycinkiem rzeczywistości wymagało postawienia konkretnego pytania, które stało się głównym problemem badawczym. Odpowiedzi na to pytanie szukano w toku przeprowadzonych badań. Najogólniej można powiedzieć, że głównym pytaniem w tej pracy było pytanie o istnienie związku między zidentyfikowanymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występującymi w przestrzeni wielkich miast a działalnością i funkcjonowaniem tam policji. Ów związek miał wskazać znalezienie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy istnieje związek między zidentyfikowanymi najbardziej uciążliwymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowymi dla dużych aglomeracji miejskich a organizacją i funkcjonowaniem tam policji?

Jeżeli tak, to jakie zmiany w funkcjonowaniu policji można zaobserwować pod ich wpływem, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne w modelu funkcjonowania policji przyczyniają się do poprawy jej skuteczności w walce z zagrożeniami?

Można więc powiedzieć, że głównym przedmiotem badawczym w tej pracy jest funkcjonowanie policji w wielkich miastach — aglomeracjach miejskich — i jej rola w walce z ujawnionymi tam i zdiagnozowanymi zagrożeniami.

Głównym celem badań było wykazanie, czy istnieje związek, korelacja między zagrożeniami, o których tu mowa, a funkcjonowaniem policji na tych obszarach. Przez pryzmat poszukiwań tego związku starano się pokazać zmiany zachodzące wewnątrz policji:

jak policja identyfikuje i diagnozuje zagrożenia, jaką obiera taktykę do walki z nimi, jakie stosuje formy i metody działania, jak przeobraża swoje struktury wewnętrzne, aby je dopasować do zmian w otoczeniu zewnętrznym, z kim współpracuje w walce z zagrożeniami, jakie są formy tej współpracy, jakie osiąga wyniki.

W ramach tego celu pokazano również rolę administracji samorządowej funkcjonującej w wybranych miastach w walce z zagrożeniami. W pracy pokazano, jak jest kształtowane bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wielkich miast. Ten główny cel nazwano celem poznawczym. Przeprowadzone badania służyły jednak uzyskaniu także drugiego celu, praktycznego. Założono bowiem, że wyniki badań pozwolą przedstawić kierownictwu polskiej policji pewne propozycje działań jakie należy podjąć, aby usprawnić działanie tej formacji na obszarze aglomeracji miejskich i zwiększyć tam jej skuteczność w zwalczaniu zagrożeń. Założono także, że wyniki badań pozwolą przedstawić pozytywne modelowe przykłady rozwiązań zarówno w działalności własnej policji, jak i we współpracy z administracją samorządową. Po obronie wspomnianej rozprawy doktorskiej w styczniu 2014 r. autor przekazał komendantowi głównemu Policji drogą służbową za pośrednictwem Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie skrócony raport zawierający najważniejsze wyniki jego badań zrealizowanych w toku przewodu doktorskiego.

Główny problem badawczy, o którym była mowa, podzielono na siedem problemów szczegółowych, z których każdy dotyczył pewnego wycinka odnoszącego się do funkcjonowania policji w wielkich miastach i jej współpracy z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z administracją samorządową. Głównemu problemowi badawczemu przypisano główną hipotezę roboczą. Tak samo uczyniono

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w stosunku do problemów szczegółowych. Każdemu z problemów szczegółowych przypisano także hipotezę szczegółową. Łącznie opracowano siedem hipotez (szczegółowo treści hipotez przedstawiono w rozdziale piątym, metodologicznym). Hipoteza, najogólniej mówiąc, to pewne sformułowanie zawierające tezę, domysły badacza wysnute z danych wyjściowych tematu badawczego i z doświadczeń badacza zdobytych w ramach określonych dziedzin nauki. To ona kierunkuje myślenie badacza o podjętym problemie badawczym[10]. Każda z przyjętych w rozprawie hipotez szczegółowych zawierała domysły autora pracy związane z funkcjonowaniem policji w pewnym, w miarę wąskim, odcinku jej działalności własnej i współpracy z innymi podmiotami publicznymi. Charakteryzując hipotezę jako taką, można powiedzieć, że jest ona na ogół stwierdzeniem badacza na temat możliwych lub oczekiwanych związków między badanymi obiektami, zjawiskami. Związki te bada się między zmiennymi, gdzie jedna ze zmiennych jest czynnikiem warunkującym lub sprawczym (zmienna niezależna), druga zaś zmienia się pod wpływem tej pierwszej (zmienna zależna)[11]. Każda z hipotez wymaga potwierdzenia lub zaprzeczenia (falsyfikacji) przez przeprowadzenie procesu badawczego, inaczej mówiąc, wymaga zweryfikowania Należy pamiętać, że „równie uprawnione jest w badaniach naukowych potwierdzenie hipotezy, jak i jej zaprzeczenie, ta druga sytuacja nie obniża jakości pracy, nie oznacza porażki autora, a wręcz daje dobre świadectwo o autorze”[12].

Do weryfikacji hipotez wykorzystano dwie metody badawcze. Pierwsza z nich to metoda analizy dokumentów wraz z techniką analizy treściowej. Tą metodą przeanalizowano dokumenty z wybranych komend miejskich Policji funkcjonujących w opisanych miastach. Autor przeanalizował dziesiątki, a nawet setki dokumentów obrazujących funkcjonowanie policji. Analizą objęto między innymi: wydruki statystyczne z systemów policyjnych obrazujące stan bezpieczeństwa w miastach, wyciągi z rejestrów tradycyjnych i elektronicznych, dokumenty obrazujące funkcjonowanie systemu diagnostyki zagrożeń, wszelkiego rodzaju oceny, sprawozdania, analizy ogólne i tematyczne, plany działań policyjnych, protokoły z narad, programy działania pokazujące taktykę policji, jej metody i formy działania, ponadto dokumenty kadrowe odzwierciedlające proces zmian strukturalno-etatowych, dokumenty finansowe obrazujące pomoc finansową dla policji od samorządów i innych podmiotów publicznych, a także decyzje, zarządzenia, rozkazy, wytyczne kierownictwa poszczególnych komend, algorytmy działania oraz wszelkiego rodzaju porozumienia obrazujące współdziałanie z innymi podmiotami. Wyniki tej analizy służyły uporządkowaniu i interpretacji zawartych w dokumentach treści

[10] M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzenia oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Gliwice 2009, s. 55.

[11] J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001, s. 133.

[12] M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2006, s. 30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

pod kątem głównego problemu badawczego wyrażonego przez przyjęte hipotezy robocze. Interpretacja treści dokumentów znalazła odbicie w ocenach opisowych sporządzonych przez autora, a także w jego opracowaniach własnych wyrażonych w formie tabel i rysunków.

Drugą z metod zastosowanych do weryfikacji przyjętych hipotez była metoda sondażu diagnostycznego, którą realizowano techniką wywiadu. Tą metodą przeprowadzono wywiady z komendantami miejskimi jako kierownikami wybranych komend miejskich i z prezydentami miast (wywiady z ekspertami). Przeprowadzono je na podstawie przygotowanych wcześniej przez autora pytań zawartych w kwestionariuszach wywiadów (załączniki 1 i 2 w aneksie monografii). Autor badań założył, że diagnozy, zarówno komendantów miejskich, jak i prezydentów miast, będą uzupełnieniem materiału zgromadzonego w trakcie analizy treści dokumentów oraz że pozwolą na przedstawienie poglądów dwóch osób najważniejszych dla bezpieczeństwa w miastach.

W części badawczej przedstawiono szczegółowo proces weryfikacji poszczególnych hipotez roboczych oraz wnioski. Wyniki badań dostarczyły autentycznej wiedzy o tym, jak funkcjonuje policja w wielkich miastach i jak wygląda jej walka z zagrożeniami wielkomiejskimi. Pozwoliły także na przedstawienie wielu wniosków i postulatów adresowanych do kierownictwa polskiej policji.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów odzwierciedlających dociekania autora. Jest poprzedzona wstępem, a zwieńczona zakończeniem. W rozdziale pierwszym przedstawiono miasto jako przestrzeń życia społecznego. Zawarto informacje historyczne o kształtowaniu się miast na świecie i w Polsce. Przedstawiono historyczną i współczesną klasyfikację miast oraz obowiązującą charakterystykę aglomeracji miejskich i metropolii na świecie i w Polsce. Odniesiono się również do zagadnień prawno-ustrojowych polskich miast od 1928 r. do 1990 r. oraz od 1990 r. do dziś.

Rozdział drugi poświęcono zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem w dużych aglomeracjach miejskich w Polsce. Przedstawiono w nim socjologiczno-kryminologiczną charakterystykę współczesnej przestrzeni miejskiej oraz współczesne problemy społeczne tam obserwowane. Pokazano czynniki mające wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa, w tym przedstawiono instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zawarto tu również dość szczegółowe informacje o rodzajach zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowych dla obszarów wielkomiejskich.

Rozdział trzeci poświęcono samej policji jako specjalistycznej formacji, a zwłaszcza jej roli i zadaniom w zwalczaniu zagrożeń. Przedstawiono tu organizację strukturalno-etatową polskiej policji z uwzględnieniem funkcjonowania w wielkich miastach. Opisano miejski rodowód organizacji policyjnych w Europie i na ziemiach polskich. Przedstawiono modele działania Policji Państwowej w okresie II Rzeczypospolitej, model Milicji Obywatelskiej i współczesny model polskiej Policji w III Rzeczypospolitej. Przedstawiono tu także współczesne modele funkcjonowania policji w wybranych krajach świata i Europy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rozdział czwarty poświęcono funkcjonowaniu aglomeracji warszawskiej, a zwłaszcza policji. W rozdziale tym odniesiono się do ustroju prawnego aglomeracji warszawskiej, struktury policji i jej specyficznej organizacji w mieście stołecznym Warszawie. Pokazano rodzaje najbardziej dokuczliwych zagrożeń dla mieszkańców Warszawy oraz rolę policji w ich zwalczaniu. Opisując policję warszawską, wskazano przykłady jej współdziałania z administracją samorządową w walce z zagrożeniami i efekty tej współpracy dla bezpieczeństwa stolicy.

Rozdział piąty, zwany rozdziałem metodologicznym, odnosi się do projektowanych badań. Zawarto w nim tematykę związaną z: przedmiotem badań, celem badań, problemami i hipotezami badawczymi, metodami i technikami zastosowanymi w badaniach oraz z terenem i organizacją badań.

Rozdział szósty natomiast jest rozdziałem najbardziej rozbudowanym objętościowo, składającym się z największej liczby podrozdziałów. Przedstawiono w nim wyniki badań własnych weryfikujących przyjęte hipotezy robocze. Wyniki badań własnych poprzedzono charakterystyką przeprowadzonych badań w wybranych komendach miejskich Policji, charakterystyką miast i wybranych komend Policji. W ramach tej charakterystyki przedstawiono również stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w wybranych miastach. Poszczególne podrozdziały tematycznie powiązano z treścią poszczególnych hipotez roboczych i przedstawiono wyniki przeprowadzonych weryfikacji.

Ostatnią częścią tej monografii jest dość obszerne „Zakończenie", w którym przedstawiono ostateczne wyniki weryfikacji poszczególnych hipotez. Zawarto tu postulaty i wnioski wypływające z przeprowadzonego procesu badawczego, adresowane do kierownictwa polskiej policji. Integralną częścią monografii jest także obszerna bibliografia oraz wykazy tabel, rysunków i załączniki.

Monografia nie powstałaby bez życzliwości wielu osób, które zachęcały autora do wzmożonego wysiłku, poszukiwań odpowiednich materiałów, służyły mu stosowną pomocą i wykazywały poparcie w prowadzeniu badań. Szczególe podziękowania autor składa promotorowi wspomnianej tu rozprawy doktorskiej Panu prof. zw. dr. hab. Andrzejowi Misiukowi, a także recenzentom monografii, zwłaszcza Panu dr. hab. Jackowi Dworzeckiemu, który dopingował autora do jej wydania, i udzielił w tym zakresie wszechstronnej pomocy. Gorące podziękowania autor składa Panom Komendantom Miejskim Policji: w Częstochowie — insp. Arturowi Bednarkowi, w Katowicach — mł. insp. Pawłowi Szelągowi, w Krakowie — insp. Wadimowi Dybie, w Łodzi — insp. Piotrowi Beczkowskiemu, we Wrocławiu — insp. Jackowi Kaczmarkowi, a także ówczesnemu Komendantowi Stołecznemu Policji nadinsp. Mirosławowi Schosslerowi (obecnie I zastępca komendanta głównego Policji). Bez ich pomocy i życzliwości autor nie zrealizowałby badań w komendach, którymi zarządzają. Wspomniani komendanci podjęli się trudu poszukiwań i udostępniania materiałów interesujących autora. Swoimi decyzjami spowodowali, że autor dotarł do interesujących go materiałów, a tym samym do zrealizowania badań. Udzielając zaś wywiadów będących elementem procesu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

badawczego, wyrazili oni jakże cenne opinie przydatne w dalszym rozwoju nauk o bezpieczeństwie oraz w procesie kształtowania modelu funkcjonowania policji w wielkich polskich miastach. Dzięki życzliwości i pomocy komendantów autor nawiązał bezpośrednie kontakty z prezydentami poszczególnych miast i mógł przeprowadzić z nimi zaplanowane wywiady.

Monografia nie wyczerpuje całości problematyki dotyczącej funkcjonowania policji w aglomeracjach miejskich. Autor jednak liczy, że praca ta będzie elementem w rozwoju nauk o bezpieczeństwie i że się przyczyni do poszerzenia i pogłębienia wiedzy społeczeństwa i samych policjantów o działaniu polskiej policji, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki zwalczania zagrożeń występujących w przestrzeniach wielkomiejskich.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 1
Miasto jako przestrzeń życia społecznego

1.1. Miasto — terminologia i klasyfikacja

Miasta, ich ogólny charakter, poszczególne cechy, dynamiczne przekształcenia i ich następstwa współokreślają losy milionów ludzi. Wielkie możliwości tkwiące w miastach z jednej strony, problemy i utrudnienia właściwe życiu miejskiemu z drugiej należą do najpotężniejszych czynników wpływających na naszą egzystencję, są też czynnikami pobudzającymi indywidualne i zbiorowe nadzieje, ale i obawy, czego nie wolno lekceważyć[1].

Historia cywilizacji to w istocie historia miast. Miasto bywa postrzegane jako ważne spoiwo ludzkich dziejów. W starożytności *civitas* albo *polis* oznaczało miasto będące zarówno skupiskiem budowli, jak i społeczność miejską czy państwo. Materialnie miasto staje się symbolem elementu życia i ducha swoich mieszkańców oraz odzwierciedleniem określonej epoki historycznej. Można stwierdzić, że miasto kształtuje określoną tożsamość człowieka[2]. To, że miasto tworzą zamieszkujący je ludzie, rozumieli bardzo dobrze już starożytni. Podczas wojen prowadzonych w tamtym czasie przez Asyryjczyków, Egipcjan, Babilończyków, Persów, Greków, Kartagińczyków czy Rzymian po pokonaniu narodu czy państwa przeważnie dochodziło do niszczenia miast (np. Jerozolimy, Kartaginy). Zagłada architektury miejskiej wyrażającej ducha narodu najczęściej była połączona z zagładą elity duchowo-intelektualnej narodu[3].

Miasta zmieniły oblicze świata, zmieniły nie tylko środowisko naturalne, nie tylko inaczej zagospodarowały przestrzeń, lecz także przekształciły jakość życia człowieka. Życie w mieście jako nowa forma wyznaczyło nowe potrzeby zbiorowości ludzkiej, określiło działania gospodarcze, kulturalne i polityczne. Złe i dobre cechy wspólnot wiążą się z miejskim stylem życia. Miasto i mieszczaństwo jako wspólnota zamieszkująca tereny miast to temat bardzo rozległy, przez którego pryzmat można poznawać rozwój świata, badać różne dziedziny życia, w tym życie w przeszłości[4].

---

[1] K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne i ich przedmieścia. Z problematyki socjologii miasta oraz badań nad rzeczywistością krakowską*, Kraków 1997, s. 10.

[2] Zob. P. Rybicki, *Społeczeństwo miejskie*, Warszawa 1972, s. 30–72.

[3] E. Nycz, *Dorastanie w przestrzeni społeczno-kulturowej miasta przemysłowego. Studium socjologiczno-pedagogiczne*, Opole 2001, s. 14, 15.

[4] M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Wrocław 1986, s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Do powstania miast odwołuje się nie tylko nauka, lecz także wierzenia religijne. Człowiek Starego Testamentu zadawał sobie pytania o początki rzeczywistości stanowiącej kontekst życia człowieka, w tym miasta. Z analizy Starego Testamentu wynika, że początki miasta Henoch były związane z rodem Kaina. W tekstach Starego Testamentu dostrzega się jednak dystans wobec miasta. Ich analiza wskazuje, że to Kain (kojarzony z gorszą połową rodzaju ludzkiego) zbudował miasto, a nie Bóg. Miasto jest więc wytworem ludzkim, w związku z czym ma wszystkie zalety, ale i wady właściwe naturze ludzkiej[5]. W księgach Starego Testamentu miasto to symbol zepsucia, zła, zagubienia, oddalenia od Boga (patrz Sodoma i Gomora), jest ucieleśnieniem upadku moralnego społeczności miejskiej. Starotestamentowe miasto zostaje potępione jako uosobienie prymatu rzeczy nad człowiekiem. Sytuacja odmienia się dopiero w Nowym Testamencie, gdzie miasto w proroctwie Janowym jest widziane jako miejsce życia ludzi i ich spotkania z Bogiem. W świadomości biblijnego człowieka miasto zaczyna się jawić jako czynnik integracji i bezpieczeństwa narodu[6].

Spoglądając z perspektywy historycznej, można stwierdzić, że miasto to twór złożony, dlatego jest przedmiotem badań nie tylko historyków, lecz także ekologów, socjologów, demografów, urbanistów, pedagogów, prawników, ekonomistów itd. Miastem zajmują się różne dyscypliny w obrębie czy na obrzeżach nauk społecznych. Dzisiaj miasto to także przedmiot zainteresowania nauki o bezpieczeństwie, gdyż bezpieczeństwo to podstawa normalnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Współczesne encyklopedyczno-słownikowe określenie „miasto" można traktować w pewnym stopniu jako uregulowaną i zweryfikowaną wiedzę potoczną dotycząca danego problemu. Zwraca się tutaj uwagę na trzy pojęcia wzajemnie siebie warunkujące:

— przestrzeń (obszar),
— rzeczy będące wytworami ludzi (gęstą zabudowę),
— zachowania i działania ludzkie (odrębną administrację, funkcje nierolnicze)[7].

Wielu badaczy zajmujących się problematyką miast jest jednak zdania, że poszukiwanie ścisłej definicji miasta jest działaniem nieskutecznym, że trudno tu wyprowadzić jednoznaczną definicję. Każdy z reprezentantów różnych dziedzin nauki zajmujących się problemami miasta próbuje definiować miasto przez pryzmat tej nauki, którą sam reprezentuje. Każda z dziedzin inaczej także interpretuje cechy miast.

Polski badacz problemów miejskich, Marian Malikowski (zajmujący się socjologią miasta), grupując wiele definicji i teorii miasta przedstawianych z punktu widzenia poszczególnych nauk, wyodrębnia cztery ich podstawowe grupy:

— te, które doszukują się specyfiki miasta w jego cechach przestrzennych;
— te, które doszukują się specyfiki miasta w jego cechach społecznych lub społeczno-kulturowych;

---

[5] W. Chrostowski, *Miasto, biblijna wizja miasta*, „Res Publica" 1990, nr 3, s. 3.

[6] Zob. D. Forstner, *Świat symboliki chrześcijańskiej* (tłum. i oprac. W. Zakrzewska, P. Pachciarek, R. Turzyński), Warszawa 1990, s. 375–378.

[7] H. Stasiak, *Socjologiczne poznanie miasta*, Warszawa 1982, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— te, które doszukują się specyfiki miasta w cechach przedstawionych w poprzednich punktach łącznie;
— te, które doszukują się specyfiki miasta w innych cechach, np. w wyodrębnieniu autonomii, w szczególnym natężeniu zjawisk społecznych bądź niektórych z nich[8].

Autor ten, po przeanalizowaniu definicji cech miasta, określa miasto jako zwartą, wyodrębnioną od otoczenia, zindywidualizowaną, mającą ukształtowane centrum jednostkę osadniczą zamieszkałą przez ludność nierolniczą, która produkując dobra materialne, usługi i wartości oraz reprodukując swe zdolności do pracy i życia społecznego, intensywnie oddziałuje na środowisko przestrzenne i sama jego oddziaływaniu podlega. Uważa on także, że stopniowo znikać będzie pojęcie „miasto" na rzecz takich pojęć, jak: „obszary zurbanizowane", „obszary metropolitalne", „obszary centralne", „strefy podmiejskie"[9].

Charakterystyczną cechą współczesnych państw rozwiniętych jest postępująca koncentracja ludności w ośrodkach miejskich. W rozwiniętym świecie około dwie trzecie ludności zamieszkuje obszary miejskie. Według szacunków ONZ w krajach wysoko rozwiniętych w 2025 r. liczba ludności miast przekroczy 82%[10].

W tabeli 1, opierając się na badaniach przeprowadzonych przez Krzysztofa Kubiaka, przedstawiono liczbę mieszkańców wybranych państw świata mieszkających w miastach, wskazując przy tym, ile to stanowi procent ogółu ludności danego kraju[11].

Podobnie jak pojęcie „miasto" rzadko bywa definiowane pojęcie „urbanizacja". Jest ono raczej używane intuicyjnie, szczególnie przez badaczy nauk humanistycznych. Urbanizacja („umiastowienie") jest znamieniem nowoczesnych społeczeństw, jest pojmowana jako koncentracja ludności na ograniczonym terytorium zwanym miastem. Określenie „miasto" bywa często zastępowane właśnie pojęciami „urbanizacja" czy „teren zurbanizowany". Stosując pojęcie „urbanizacja", akcent przenosi się ze stanu na proces. Wyróżnia się różne aspekty urbanizacji: demograficzny, przestrzenny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy czy psychospołeczny[12].

Badacz problemów miasta zajmujący się tą tematyką w Polsce w latach 60. XX w., Janusz Ziółkowski, wylicza cztery podstawowe płaszczyzny urbanizacji:
— demograficzną, jako przesunięcie ludności ze wsi do miast;
— ekonomiczną, jako zwiększanie się ludności czynnej zawodowo w zajęciach pozarolniczych;

---

[8] M. Malikowski, *Socjologiczne problemy miasta*, Rzeszów 1998, s. 18.

[9] Tamże, s. 19.

[10] A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Katowice 2009, s. 130.

[11] K. Kubiak, *Wielkie miasta — węzły cywilizacji czy śmiertelne pułapki*, „Komandos" 2007, nr 6, s. 32.

[12] E. Nycz, *Dorastanie w przestrzeni*…, wyd. cyt., s. 29.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— przestrzenną — przejawiającą się zmianami w krajobrazie, który upodabnia się do wzorów miejskich;
— społeczną, w wyniku której jednostki i całe grupy przyswajają sobie tzw. miejski styl życia[13].

Tabela 1. Ludność mieszkająca w miastach w poszczególnych państwach

Państwo	Liczba ludności	% ludności zamieszkałej w miastach
Austria	8 129 000	67
Białoruś	9 970 000	70
Belgia	19 264 000	97
Bułgaria	7 950 000	67
Czechy	10 288 000	75
Dania	5 356 000	85
Estonia	1 365 000	69
Finlandia	5 188 000	59
Francja	59 192 000	76
Niemcy	82 350 000	88
Grecja	10 544 000	60
Holandia	16 043 000	90
Hiszpania	40 265 000	78
Islandia	285 000	93
Irlandia	3 838 000	59
Izrael	6 289 000	92
Japonia	127 417 000	88
Kanada	31 079 000	79
Litwa	3 477 000	69
Łotwa	2 355 000	60
Norwegia	4 513 000	75
Polska	38 641 000	63
Portugalia	10 299 000	66
Rumunia	22 408 000	54
Rosja	144 386 000	73
Słowacja	5 391 000	58
Słowenia	1 992 000	49
Stany Zjednoczone	284 796 000	77
Szwajcaria	7 232 000	67
Szwecja	8 882 000	83
Turcja	67 612 000	66
Ukraina	50 000 000	60
Węgry	10 188 000	65
Włochy	57 844 000	67
Wielka Brytania	59 775 000	90

Źródło: opracowano na podstawie K. Kubiak, *Wielkie miasta — węzły cywilizacji, czy śmiertelne pułapki*, „Komandos" 2007, nr 6, s. 32

[13] J. Ziółkowski, *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, Warszawa 1965, s. 112 i nast.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Urbanizacja jest także traktowana jako stan i proces wzrostu i rozprzestrzeniania się różnego rodzaju postaw i form życia „typu miejskiego" i stanowi przede wszystkim zjawisko o charakterze społecznym[14]. Definiując urbanizację, za M. Malikowskim można wyróżnić cztery jej wątki:

— wzrost koncentracji przestrzennej i towarzyszącej jej centralizacji czynności (zarządzania, produkcji, konsumpcji, wymiany);
— intensyfikację społecznego wytwarzania przestrzeni (wzrost antropogenicznej przestrzeni);
— tworzenie w miejscach koncentracji heterogenicznej ludności nowych stosunków międzyludzkich i międzygrupowych „stylów życia", które rozszerzają się na obszary zewnętrzne;
— wzrost stopnia złożoności w zakresie przestrzennej organizacji społeczeństwa[15].

Analiza literatury zajmującej się procesem urbanizacji pokazuje, że współcześnie największy nacisk kładzie się na dwie płaszczyzny urbanizacji, demograficzną i przestrzenną. Wykorzystując te płaszczyzny, można dokonać klasyfikacji obszarów miejskich na świecie. Polski badacz problemów miejskich, Krzysztof Frysztacki, wykorzystując podziały scharakteryzowane wcześniej przez Samuela L. Arbitala (zawarte w pracy *Cities and Metropolitan Areas*, Mankato 1968), wyróżnia następujące typy tych obszarów:

— małe i średnie miasta, zwykle skupione na ściśle ograniczonej i łatwej do zdefiniowania przestrzeni, kilkutysięczne lub co najwyżej kilkudziesięciotysięczne, o ograniczonym, chociaż niekoniecznie jednolitym, kształcie urbanistyczno-architektonicznym;
— duże i wielkie miasta ujmowane jako całości w swych administracyjnych granicach. W wymiarze demograficznym definiowane są czasami jako liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców, ale w bardzo wielu przypadkach przyjmują postać skupisk kilkusettysięcznych, milionowych i większych. Ich przestrzenie są wewnętrznie podzielone, odznaczają się też wielorakimi, niejednokrotnie wszelkimi możliwymi formami i układami zabudowań. W definicjach wielkich miast spotykamy się z następującymi określeniami:
    - metropolie ze strefami metropolitalnymi, czyli te wielkie miasta, które niejako wyrastają poza swoje granice i stają się centralnymi, dominującymi, organizującymi ośrodkami większych zurbanizowanych obszarów. W obrębie tych obszarów są też inne odrębne skupiska miejskie, powiązane jednak przestrzennie i wielorakimi czynnikami społecznymi z metropolią, co razem tworzy wspomnianą strefę metropolitalną (metropolie będą szerzej charakteryzowane w dalszej części pracy);
    - centra miejskie, zwane także *downtown*, na ogół ściśle określone, centralne, główne w sensie przestrzennym i organizacyjnym obszary w obrębie miast,

[14] K. Dziewoński, M. Jerczyński, *Współczesne procesy urbanizacji w Polsce*, „Statystyka Polski" 1977, nr 85, s. 7.

[15] M. Malikowski, *Socjologiczne problemy…*, wyd. cyt., s. 22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

obszary wielofunkcyjne, symboliczne, m.in. ze względu na prestiżowe składniki swej zabudowy, będące swoistymi sercami miast (np. Manhattan w Nowym Jorku);

- pierścienie i obszary wewnętrzne, śródmiejskie, czyli te części dużych miast, znów na ogół bardzo gęste w aspekcie przestrzenno-funkcjonalnym oraz demograficzno-społecznym, które przylegają bezpośrednio do centrów miejskich, czasami dosłownie je otaczają i stanowią ich bezpośrednie zaplecze. Charakterystycznym przejawem powiązań między centrami miejskimi a pierścieniami i obszarami wewnętrznymi jest to, że mieszkając na terenie owych tzw. pierścieni wewnętrznych, mieszka się poza centrami, ale można się w nich szybko i łatwo znaleźć, jest się z nimi w bezpośrednim kontakcie;
- pierścienie i obszary zewnętrzne, przedmiejskie, zwane także *uptown*, *periphery*, te miejsca więc w obrębie miast, które znajdują się poza strefą centralno-śródmiejską, są wobec nich przestrzennie i funkcjonalnie zewnętrzne, o rozrzedzonej, mniej intensywnej zabudowie, o niejako własnych, bardziej autonomicznych cechach lokalności, wyznaczonej wyróżniającymi się skupiskami zamieszkiwania, pracy, usług, odpoczynku itd. Są to obszary będące integralnymi obszarami całych miast, ale inne od części przez nie otaczanych, współdokumentujące miejską heterogeniczność, wielość;
- obszary podmiejskie, często określane terminem suburbiów, a więc zurbanizowane skupiska i pasma poza ściśle rozumianymi granicami miast, w konsekwencji zamazujące widzialność i znaczenie tych granic, ale jednocześnie wzmacniające swoiste kontrwzory życia miejskiego z najbardziej rzucającym się w oczy wskaźnikiem licznych domów jedno- bądź dwurodzinnych, w opozycji do dużych domów mieszkaniowych. Owe skupiska podmiejskie odznaczają się też w poszczególnych krajach znaczną społeczną odmiennością wobec mieszkańców właściwych miast, ale ciągle łączy je sieć powiązań;
- obszary rozproszone, określane mianem exurbiów, bardzo już oddalone od głównych miast, ale ciągle jeszcze w odległości pozwalającej np. na dojeżdżanie do pracy. Obszary o silnych pierwiastkach „wiejskości" i „naturalności", ale pozostające w obrębie urbanizacyjnych wpływów ośrodków wielkomiejskich;
- pasma i zespoły miast, konurbacje, zespoły wzajemnie dochodzących do siebie i przenikających się miast, czy nawet konsolidowanych stref metropolitalnych;
- nadmiasto, czyli megalopolis (składające się z kilku konurbacji lub metropolii), globalne formy urbanizacji pojawiające się w poszczególnych częściach świata[16].

Miasta w Polsce sklasyfikowano już w 1520 r. (dane dotyczące klasyfikacji przytoczono za Marią Bogucką i Henrykiem Samsonowiczem). Miasta sklasyfikowano wówczas na podstawie ustawy o poborze pogłównego według mało precyzyjnego

[16] K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne…*, wyd. cyt., s. 20, 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kryterium demograficznego. Do użytych tam określeń łacińskich w 1590 r. dodano określenia polskie, w związku z czym klasyfikacja ta przedstawiała się następująco:
— *civitates primi ordinis* — miasta główne (Kraków, Lublin, Warszawa, Zamość),
— *civitates secondi ordinis* — miasta średnie,
— *civitates tertii ordinis* — miasta mniejsze,
— *oppida non habentes fora* — miasteczka bez targów.

Dopiero uchwała sejmu warszawskiego z 1775 r. o podymnym klasyfikuje miasta korony wedle znaczenia, wielkości, a także zajęć mieszkańców na cztery klasy:
— I klasa — tylko Warszawa;
— II klasa — większe miasta: Kraków, Poznań, Wschowa;
— III klasa — mniejsze miasta, które utrzymują rząd miejski i mają więcej niż 300 budynków;
— IV klasa — miasta, które zajmują się samym rolnictwem i liczą do 300 zabudowań.

W konstytucjach sejmu grodzieńskiego z 1793 r. po raz pierwszy spotykamy się z podziałem miast wedle kryterium administracyjnego. Miasta Korony i Litwy podzielono na:
— ośrodki główne — Kraków, Warszawa, Lublin, Sandomierz, Łuck, Wilno, Grodno, Brześć, Kowno, Nowogródek;
— miasta, w których odbywają się obrady wojewódzkie, ziemskie i sądy, liczące ponad 400 budynków mieszkalnych;
— miasteczka — siedziby parafii mające przywilej lokacyjny, liczące do 400 budynków mieszkalnych.

Pierwszy oficjalny spis ludności w dziejach Polski przeprowadzono w 1789 r. na mocy uchwały Sejmu Czteroletniego, obejmujący wyłącznie ludność zamożniejszą opodatkowaną. Nieco wcześniej spisów ludności w skali regionalnej dokonywały władze kościelne[17].

Współczesna klasyfikacja miast w Polsce opiera się na liczbie ludności zamieszkującej miasto — daną jednostkę administracyjną (tabela 2).

Tabela 2. Liczba miast w Polsce według liczby ludności

Liczba ludności	Liczba miast
Poniżej 5 000	304
5 000–9 999	188
10 000–19 999	180
20 000–49 999	134
50 000–99 999	47
100 000–199 999	22
200 000 i więcej	17
Ogółem	892

Źródło: opracowano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010

[17] Zob. M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast*…, wyd. cyt., s. 353–357.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej wśród dużych miast wyodrębniono także kategorię tych największych, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, oraz pominięto miasta bardzo małe, liczące do 2 tys. mieszkańców[18]. Na koniec 2008 r. w Polsce miast powyżej 200 tys. ludności było 17. Te właśnie największe polskie miasta, które często są nazywane dużymi aglomeracjami miejskimi, będą przedmiotem szczegółowych rozważań zawartych w dalszych częściach pracy. Także obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, tj. ustawa o samorządzie gminnym, zawierają klasyfikację miast w zależności od liczby ich ludności w powiązaniu z liczbą radnych reprezentujących miasto. Artykuł 17 tejże ustawy wprowadza kategorie miast liczących do 20 tys., od 20 do 50 tys., od 50 do 100 tys., od 100 do 200 tys. i ponad 200 tys. mieszkańców.

1.2. Kształtowanie się miast na świecie i w Polsce

Pierwsze zorganizowane cywilizacje na terenach starożytnego Egiptu rozwinęły się jeszcze w okresie przeddynastycznym 6000–3100 r. p.n.e. W tym okresie nie było jeszcze miast, lecz osady. Miasta powstały na tym terytorium dopiero w okresie dynastycznym, który rozpoczyna się ok. 3100 r. p.n.e.[19] Miasta starożytnego Egiptu były ważnymi ośrodkami gospodarczymi i administracyjnymi. W nich rozwijał się handel, znajdowały się warsztaty rzemieślnicze, a zarazem były to miejsca kultu religijnego. Ważnym miejscem był rynek, na którym sprzedawano płody rolne. Istotnym czynnikiem rozwoju miast było pełnienie przez nie funkcji administracyjnych. Były one jednocześnie grodami obronnymi (miasta i osady były obwarowane murami). Zarządzane były przez radę miejską, w skład której wchodzili co znaczniejsi obywatele. Domy w miastach budowano z suszonej na słońcu cegły. Były one bardziej lub mniej obszerne, w zależności od stopnia zamożności właściciela. Od frontu były w nich urządzone pomieszczenia dla służby, górne piętro zajmował właściciel i jego rodzina. Na otwartym dachu znajdowały się niekiedy kuchnie i spiżarnie, tam też znajdowały się tarasy umożliwiające mieszkańcom rozkoszowanie się chłodnym powietrzem wieczoru. Obszerne domy jednopiętrowe były często otoczone sadzawką, na dziedzińcu znajdowały się spichlerze i inne pomieszczenia gospodarcze. Domy miały także piwnice (przechowywano w nich olej, wino i zboża). Bogatsi właściciele mieli już urządzenia sanitarne i łazienki. Najbardziej znane miasta starożytnego Egiptu to: Aleksandria, Luksor, Teby, Menfis, Giza, Karnak[20].

[18] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 204–206.

[19] Okres dynastyczny trwał od 3100 r. p.n.e. do IV w. p.n.e. i dzielił się na: okres tynicki — 3100–2686, państwo stare — 2686–2181, pierwszy okres przejściowy — 2181–2133, państwo średnie — 2133–1786, drugi okres przejściowy — 1786–1567, nowe państwo — 1567–1085, okres późny — 1085–332.

[20] W. Chmielewski *Zarys starożytnego Egiptu* [w:] A. Szczudłowska (red.), *Starożytny Egipt*, Warszawa 1978, s. 4 i 219.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Na Bliskim Wschodzie pierwsza cywilizacja Sumerów rozwinęła się w Mezopotamii pod koniec czwartego tysiąclecia p.n.e. w postaci niezależnych miast-państw, tzw. polis. Władcom tych miast-państw udało się zaszczepić poczucie lojalności i dumy z miejsca, do którego przynależeli. Sumeryjskie miasta-państwa wypowiadały innym *polis* wojny z najbłahszych powodów, w konsekwencji te formy organizacyjne popadły w błędne koło zbrojnych konfliktów, kiedy władcy poszczególnych *polis* podejmowali próby zdominowania pozostałych. Ostatecznie osłabione sumeryjskie mikropaństwa zostały podbite przez obcego Saragona I, wielkiego twórcę państwa Akad ok. 2350 r. p.n.e., który je wcielił do rosnącego w potęgę swojego terytorium. Dwa tysiące lat później greckie *polis* także podzieliły los miast-państw sumeryjskich[21].

Miasta-państwa były w czasach starożytnych powszechną formą polityczną (miasto-państwo przetrwało także do czasów współczesnych, żywym reliktem niegdyś licznych miast-państw jest w Europie maleńkie Monaco). Miasto-państwo to niezależna samorządowa jednostka niebędąca częścią większego państwa. Ze względu na swoją formę obejmowała miasto, centrum rządów i otaczające je terytorium. Greckie słowo *polis* oznacza zarówno miasto centralne wraz z jego terenami miejskimi i wiejskimi, jak i jego mieszkańców. Miasto-państwo reprezentuje najwcześniejszą formę organizacji społecznej. Greckie miasta-państwa rozwinęły się w VIII w. p.n.e. W okresie twórczości Platona mogło istnieć w starożytnej Grecji nawet więcej niż tysiąc niezależnych *polis*. Większość z nich stanowiły osady małe, zarówno pod względem zajmowanego terytorium, jak i liczby mieszkańców. Miasta centralne natomiast były niewiele większe od rozbudowanej wsi, np. na małej wyspie Keos (130 km^2) znajdowały się cztery niezależne *polis*, a trzy z nich miały własną monetę. Najsłynniejsze miasta-państwa to: Ateny, Sparta, Korynt. Bardzo często toczyły z sobą wojny, mimo że łączyły je wspólne: język, obyczaje, siedziby bogów, ofiary, a także to, że miały obywateli (*politai*)[22].

Rekonstrukcja narodzin Rzymu (*Urbs Roma*) jako głównego miasta w Imperium Rzymskim wskazuje, że starożytni Rzymianie uważali miasta za „wspólnoty ludzi wolnych, implikujące ścisłe połączenie elementów politycznych, instytucjonalnych, religijnych, społecznych, w których realizowała się owa wspólnota, a bazujących na prawno-ekonomicznym związku między obywatelem i posiadaniem ziemi"[23].

Starożytnym Rzymianom impuls do zrzeszania się w większe wspólnoty na terenach imperium dali już Etruskowie[24]. Bez wątpienia to oni dostarczyli

[21] S.B. Pomeroy, S.M. Burstein, W. Donlan, J.T Roberts, *Grecja. Historia polityczna, społeczna i kulturalna*, Warszawa 2010, s. 33.

[22] Tamże, s. 34.

[23] Zob. J. Wolski, T. Kotula, A. Kunisz (red.), *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo — społeczeństwo — gospodarka. Liber in memoriam Lodovici Piotrowicz*, Kraków 1994, s. 32–34.

[24] Etruskami nazywali Rzymianie swych sąsiadów zamieszkałych obszar, który dziś nosi nazwę Toskania. Grecy już za czasów poety Hezjoda nazywali ich Tyrsenami lub

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

fachowych architektów i budowniczych, którym np. Rzym zawdzięczał swoją zabudowę. Sercem tego miasta było forum. Około 625 r. p.n.e. Etruskowie osuszyli teren pod przyszłe miasto, kopali otwarte kanały, brukowali place kamieniami polnymi, budowali domy zamiast wcześniejszych chat, które już od VI w. p.n.e. kryto dachówką z suszonej cegły[25]. Rzymianie wznosili miasta przeważnie w celach handlowych lub rolniczych. Miały one po dwie główne drogi (rzymskie *cardo*), tj. północ—południe i wschód—zachód, które musiały się krzyżować w środku miasta. Ten środek to było faktycznie centrum miasta, życia handlowego i towarzyskiego. W miastach musiały być budowle publiczne, a wiele z nich było fundowanych przez wpływowych arystokratów, którzy w ten sposób chcieli zyskać poparcie tłumu. Wraz z rozwojem imperium miasta powstawały w różnych rejonach Europy, a gdy imperium rozrosło się także na wschód, rozwijały się one znacząco wokół Konstantynopola. W czasach rzymskich funkcjonowało bardzo wiele miast, których nie sposób tu wyliczyć, z najważniejszym Rzymem na czele. Miasta tej epoki bogate były w rzeźby, a wielkie i piękne budowle o charakterze publicznym były ukoronowaniem rzymskiego geniuszu architektonicznego. Rzymianie planowali budowy miast zgodnie ze swym zamiłowaniem do porządku. Stosowali także etruskie i greckie koncepcje urbanistyczne, wznosząc ogromne masywne mury, którymi opasywano miasta, a które były mocnym akcentem urbanistycznym antycznych miast[26].

W II w. po Chrystusie w starożytnym Rzymie doszło do zamieszek i walk wewnętrznych, które zniszczyły kapitał Rzymu. Gdy cesarz Dioklecjan próbował przywrócić w imperium ład, porządek i bezpieczeństwo, na granice Rzymu spadły nowe klęski. Uderzyła fala barbarzyńców (Goci, Frankowie, Wandalowie, Hunowie). Rozwój miast się zahamował. Ludność miejska zaczęła migrować na wieś, miasta się wyludniły, a obszary miast uległy zniszczeniu. U schyłku cesarstwa (III–V w.) obszar miast obejmował zaledwie 20–30 ha (z wyjątkiem Rzymu).

Od V w. na terenie dawnego cesarstwa zaczęły się kształtować narodowe państwa germańskie. Kiedy nastąpiły czasy względnego spokoju i unormowania stosunków między najeźdźcami a ludnością miejscową, pojawiły się warunki do rozwoju miast na zachodzie Europy. W okresie pierwszych Merowingów (VI–VII w.) miasta Galii cieszyły się dobrobytem i miały duże znaczenie handlowe. Mimo jednak ożywienia, wygląd zewnętrzny miast się pogarszał. Obszary miast się zmniejszały, nie przekraczając 20 hektarów. W ówczesnych miastach na tych terenach znajdował się zazwyczaj pałac komesa (urzędnika królewskiego sprawującego władzę administracyjną, sądowniczą i wojskową), kościół katedralny, mieszkania

Tyrrenami. Cywilizacja ta istniała od 700 r. p.n.e. Etruskowie dużo zawdzięczali Grekom, wiele instytucji etruskich nie ma jednak rodowodu greckiego. Niektórzy historycy nazywają ich italskimi autochtonami. Za: M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu od czasów najdawniejszych do Konstantyna* (tłum. J. Schwakopf), Warszawa 1994, s. 54.

[25] Zob. M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu*…, wyd. cyt., s. 98 i nast.

[26] Tamże, s. 215, 216.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kupców i rzemieślników. Liczebność tych miast nie przekraczała kilku tysięcy głów. Przedmieścia w dzisiejszym znaczeniu nie istniały zupełnie[27].

Pomimo początkowego ożywienia, już w VII w. znaczenie miast na zachodzie Europy ponownie osłabło wskutek podbojów arabskich, a w IX w. zamarło całkowicie. Miasta galijskie i część włoskich zostały odcięte od wschodu, zamarł tam handel. Na północy Europy od IX w. najazdy Normanów doprowadziły do ruiny wiele miast. Zdobywali oni i pustoszyli wszystkie bardziej znane miasta. W V w. nastąpiła ponadto feudalizacja społeczeństwa, która odbiła się na stosunkach miejskich. Ludność miejska upodobniła się do wiejskiej, zaczęła zajmować się rolnictwem i straciła stopniowo swoją wolność osobistą, uzależniając się od władcy feudalnego — biskupa. Miasta jako zbiorowisko ludzi zajmujących się przede wszystkim rzemiosłem i handlem przestały istnieć, a z dawnego tworu została tylko nazwa.

W tym czasie na terenie dawnego Imperium Rzymskiego zaczął budować swoją organizację Kościół. Diecezje kościelne pokrywały się zazwyczaj z rzymskimi *civitates* (okręgi terytorialne, Kościół przejął to po rzymskim podziale administracyjnym). Stolice tych okręgów stały się siedzibami biskupimi (biskup — *defensor civitatis*), a biskupi stali się jedynymi i całkowitymi władcami miast i zarazem obrońcami ludu. Miasta stały się ośrodkami kultu religijnego zamieszkałymi przez biskupa, jego otoczenie i poddanych[28].

W Azji Środkowej, obejmującej tereny Niziny Turańskiej, Pogórza Kazachskiego, Kotliny Dżungarskiej i Kaszgarskiej, Wyżyny Tybetańskiej, Wyżyny Mongolskiej, na terenach zamieszkałych przez dawne ludy tureckie już w VII w. n.e. zaczęły powstawać istotne zalążki miast. Pierwszym ogniwem ewolucyjnym były ordy. Ordy na początku miały charakter obozu, który służył doraźnym celom militarnym. Zakładano tam także siedzibę dla dowódcy wojskowego obozu, zwanego kaganem, tzw. kwaterę wojskową. Ta oficjalna siedziba dowódcy, a zarazem władcy, odgrywała jednocześnie rolę ośrodka państwowego nieodzownego do funkcjonowania najprostszego aparatu organizacyjno-wykonawczego na terenie zwanym kaganatem. Orda skupiała w sobie organa najwyższej władzy i pełniła funkcje polityczno-administracyjne. W ordach przyjmowało się poselstwa obcych państw i ludów. Pełniła także funkcje demograficzno-społeczne w środowiskach koczowniczych. Obecność kagana sprawiała, że w jego pobliżu zawsze znajdowało się duże skupisko ludzi — oddziały wojskowe, podlegli książęta, dostojnicy, niższa arystokracja plemienna, straż i świta kagana, całe zastępy sług i niewolników, muzyków, także liczna rodzina kagana (matki, córki, żony, nałożnice). Do ord przybywali także kupcy, odbywała się wymiana towarowa, docierały tam również karawany z jedwabiem z Chin. Ordy były umocnione wszelkimi sposobami dostępnymi w konkretnych warunkach geograficznych. Orda była formą przedmiejską, a nie pełnym miastem, ponieważ była okresowo przenoszona przez ludy koczownicze. Historycy

[27] T. Manteuffel, *Powstanie i organizacja miast średniowiecznych w zachodniej i środkowej Europie*, Warszawa 1930, s. 9–13.

[28] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jednak ordami określają „dawne miasta tureckie" ze względu na funkcje, jakie spełniały dla przebywającej tam ludności. Na terenach Azji Środkowej funkcjonowało wiele kaganatów koczowniczych, które potem przeistoczyły się w osiedla[29].

Początki miast w średniowiecznej Europie nie mogą być rozpatrywane jednolicie na całym kontynencie. W pierwszej połowie pierwszego tysiąclecia n.e. na terenie Europy występowały trzy odmienne strefy. Pierwsza to obszary, które po kataklizmach wędrówek ludów zostały mniej zniszczone. Był to obszar wzdłuż basenu Morza Śródziemnego przez Bałkany, Włochy, Egipt, po Hiszpanię. Na tych terenach funkcjonowały żywe ośrodki handlowe i rzemieślnicze kontynuujące tradycje antyczne, w tym miasta giganty, tj. Rzym, Konstantynopol i Kair. Druga strefa, obejmująca obszary dawnego Imperium Rzymskiego, charakteryzowała się tradycją wielkiej wymiany oraz dużymi rezydencjami dworskimi, co ułatwiało odbudowę sieci miejskiej. Trzecia to pozostałe ziemie, na których nie było ani tradycji miejskich, ani państwowych (Europa Środkowa i Wschodnia)[30].

W VI i VII w. obszary dzisiejszej Polski stanowiły czystą kartę na mapie urbanistycznej Europy. Na tych terenach jednak już wtedy, mimo utrudnionych kontaktów, był widoczny wpływ krajów rozwiniętych. Na rozwój miast na terenach zamieszkałych przez Słowian, jako obszarów bezmiejskich, w drugiej połowie pierwszego tysiąclecia wpływ miały przemiany społeczne prowadzące do wykształcenia się społeczeństwa klasowego, a w konsekwencji państwa. Proces powstawania miast miał przy tym charakter złożony. Główne siedziby plemienne przekształciły się w ośrodki państwowe koncentrujące najróżniejszą działalność zawodową. One też wraz z powstaniem organizacji państwowej tworzyły najstarsze ośrodki miejskie Słowiańszczyzny. Grupą najbardziej zainteresowaną istnieniem państwa była książęca drużyna. Jej działalność wiązała się z czynnikami miastotwórczymi. W wyniku różnorodnych procesów społecznych wyodrębniła się grupa ludności, która produkowała dobra nie tylko na swoje potrzeby. Dało to podstawy pod rozwój handlu. Osady plemienne zaczęły pełnić miejskie funkcje gospodarcze, następowała w nich koncentracja ludzi. Na tych terenach nie było gotowych wzorów i powiązań z miastami antycznymi. Społeczeństwo miejskie wczesnego średniowiecza na terenach dzisiejszej Polski rozwijało się inaczej niż na południu i zachodzie Europy. Powstanie państwa i coraz silniejszy podział społeczny powodowały pojawienie się nadwyżek i rozwój wielkiego handlu. Istotnym czynnikiem rozwoju miast było pojawienie się pieniądza kruszcowego, co doprowadziło do aktywizacji wymiany towarowo-pieniężnej. W miastach tego okresu coraz większą rolę zaczęli odgrywać kupcy, przedstawiciele rzemiosł, usług, którzy z biegiem lat przejmowali z rąk możnych działalność gospodarczą. Był to początek tzw. starych miast, będących poprzednikiem miast lokacyjnych, które pojawiły się w XIII w. i stanowiły już wyższy etap rozwoju[31].

---

[29] T. Nagrodzka-Majchrzyk, *Geneza miast u dawnych ludów tureckich (VII–XII w.)*, Wrocław 1978, s. 39–42.

[30] M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast*…, wyd. cyt., s. 22.

[31] Tamże, s. 23–24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W krajobrazie pierwszych miast na Słowiańszczyźnie dominował gród wyniesiony ponad otaczającą płaską zabudowę. Wokół grodu były wyniesione drobne skupiska ziemianek i kurnych chat służących różnym potrzebom gospodarczym (tzw. podgrodzie). Gród był ufortyfikowany, co było związane z aparatem władzy, był zamieszkany także przez ludność zależną od administracji plemiennej czy wczesnopaństwowej. Wzdłuż dróg do grodu mieszkali ludzie, którzy żyli z usług pełnionych dla grodu — właściciele warsztatów, kramów, zajazdów. W miastach przedlokacyjnych liczba ludności wynosiła się od 150 (Legnica) do 5 tys. (Poznań, Gniezno, Wrocław), natomiast w grodach z podgrodziem — od 7 do 10 tys. (Wolin). Znaczenie ówczesnych miast zależało przede wszystkim od pełnienia funkcji administracyjnych i kościelnych[32].

Wskutek najazdów tatarskich w pierwszej połowie XIII w. większość miast przedlokacyjnych zostało zniszczonych i wyludnionych. W drugiej połowie XIII w. na terenach dzisiejszej Polski pojawiły się nowe miasta typu kolonialnego. Były one zakładane na wzór już istniejących miast, od których zapożyczano prawa i organizację. Polska czerpała wówczas swoje wzory z Niemiec, stąd zakładanie nowych miast nazywało się lokowaniem na prawie niemieckim.

W wieku XII i XIII przedsiębiorcy z zachodnich metropolii zaczęli utrzymywać kontakty z miastami na terenie Polski wczesnośredniowiecznej, gdzie natrafiali na podatny grunt. Rozwój gospodarczy zachodu Europy wiązał się z rozwojem rolnictwa, użyciem narzędzi, co prowadziło do zwiększania się liczby ludności w krajach na zachód od Polski i rozwoju dalekiego handlu. Polska przybliżała się do ziem Europy Zachodniej. Ziemie Polski stanowiły atrakcyjne miejsce dla ludzi Zachodu poszukujących nowych możliwości rozwoju. Zakładanie miast polegało na tym, że właściciel terytorium, który zamierzał lokować miasto, wchodził zazwyczaj w układ z jakimś przedsiębiorcą, zwanym lokatorem, czyli z zasadźcą (po polsku) i ustalał z nim warunki lokacji, a następnie wystawiał przywilej lokacyjny, w którym określał uposażenie miasta i jego mieszkańców (prawa użytkowania lasu, pastwisk itp.) oraz ich prawa i obowiązki. Każdy z osadników (często z zachodu Europy) otrzymywał plac do budowy domu, za który potem był obowiązany płacić czynsz na rzecz właściciela terenu. Aby przyciągnąć osadników, właściciel rezygnował na pewien czas z pobierania wszelkich opłat, czyli nadawał osadnikom tzw. wolę. Tak zakładane miasta były budowane według ustalonego planu. W środku wyznaczano kwadratowy lub prostokątny rynek, od którego w liniach prostych rozchodziły się główne ulice przecinane pod kątem prostym przez ulice drugorzędne. Plan takiego miasta wyglądał jak regularna szachownica (taki jest plan Krakowa, starej Warszawy i innych lokowanych miast na prawie niemieckim). Zasadźca był w mieście pełnomocnikiem, zastępcą właściciela terenu, czyli tzw. wójtem (*advocatus*). Miał rozległą władzę, w tym zarząd miasta. Przy pomocy ławników sprawował zarówno czynności administracyjne, jak i sądowe. Po rozdzieleniu spraw administracyjnych i sądowych władzę administracyjną zaczęła sprawować nowo powstała rada miejska. Początkowo instytucja wójta była

[32] Tamże, s. 41–42.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dziedziczna, z czasem jednak w większych miastach rozpoczął się proces wykupywania wójtostwa przez rady miejskie. W mniejszych miastach natomiast wójtostwo było wykupywane przez panów[33]. Proces lokacji na prawie niemieckim miast w Polsce doprowadził do wytworzenia się stosunków społecznych, które sprzyjały tworzeniu się stanu mieszczańskiego[34].

Wieki późniejsze po średniowieczu to okres dalszego kształtowania i rozkwitu miast w Polsce i Europie, a także często ich zniszczeń i wyludnień wskutek licznych wojen i bitew na kontynencie. W monografii nie omówiono dalszych etapów rozwojowych miast w okresie od średniowiecza do końca I wojny światowej, gdyż skupiono się tu jedynie na genezie miast. Do charakterystyki współczesnych polskich miast wymagane jest jednak przedstawienie ich stanu po 1918 r.

Diagnoza zaprezentowana w 1928 r. przez prof. Stanisława Arnolda wskazuje, że Polska po uzyskaniu niepodległości w 1918 r. była krajem przeważnie rolniczym. Miasta na jej terenie były zjawiskiem szczególnym i na ogół rzadkim. Polska była uboga w miasta, w 1921 r. było ich zaledwie 626, co w stosunku do ogółu liczby wszystkich osiedli w sensie geograficznym stanowiło tylko 0,7%, w stosunku zaś do całej liczby jednostek administracyjnych, tj. miast, gmin wiejskich, obszarów dworskich — zaledwie 4%. Także ludność miejska to niespełna 7 mln, co oznacza, że 26% ludności mieszkało w miastach (dla porównania w miastach we Francji w tym czasie mieszkało 46%, w Anglii zaś aż 79%). W okresie upadku Polski wiele miast, zwłaszcza w byłym zaborze rosyjskim i austriackim, zaczęło funkcjonować jak ośrodki wiejskie, pozbawiono je samodzielności administracyjnej, powstało wiele martwych osad typu miejskiego. Jednocześnie wiele osad typu przemysłowego przekształcono w tym czasie na osady typu miejskiego, nastąpiło „umiastowienie" osad, zwłaszcza w obszarze katowicko-sosnowiecko-krakowskim, łódzkim i drohobyckim. Według stanu z 1921 r. ponad 80% całej ludności miejskiej mieszkało w miastach liczących poniżej 100 tys. osób. Dane dotyczące liczby miast i ich mieszkańców przedstawiono w tabeli 3[35]. Dopiero w latach 20. XX w. zaczęły w Polsce powstawać miasta liczące powyżej 100 tys. ludności. W 1927 r. takich miast było już 10.

Tabela 3. Liczba miast w Polsce według liczby ludności — stan z 1921 r.

Liczba ludności miast	Liczba miast
Powyżej 100 tys.	7
Od 50 do 100 tys.	8
Od 10 do 50 tys.	95
Od 5 tys. do 10 tys.	144
Od 0,5 tys. do 5 tys.	372

Źródło: opracowano na podstawie S. Arnold, S. Pawłowski, S. Truchim, *Ustrój państwa...*, wyd. cyt., s. 19–21

[33] Zob. T. Manteuffel, *Powstanie i organizacja miast*…, wyd. cyt., s. 41–45.

[34] Zob. M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast*…, wyd. cyt., s. 46–77.

[35] Zob. S. Arnold, S. Pawłowski, S. Truchim, *Ustrój państwa polskiego* [w:] *Dzieje miast Rzeczypospolitej Polskiej: Polska w słowie i obrazach*, t. 1, Poznań 1928, s. 19–21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

1.3. Charakterystyka pojęć „aglomeracja miejska" i „metropolia"

W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje definicja aglomeracji miejskiej czy też metropolii, gdyż nie występują one jako podmioty prawa (z wyjątkiem aglomeracji warszawskiej, o czym będzie mowa w następnych rozdziałach). Analizując poszczególne dziedziny prawa, a zwłaszcza regulujące kwestie zagospodarowania przestrzennego, można spotkać jednak definicję pojęcia „obszar metropolitalny". Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez obszar metropolitalny należy rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju[36].

Definicje aglomeracji miejskiej można spotkać za to w licznych pracach naukowych z dziedziny urbanistyki, geografii czy socjologii. W nauce o geografii przestrzennej przez aglomerację miejską rozumie się skupienie ludzi na zabudowanym niewielkim obszarze powodujące silne zurbanizowanie. W naukach urbanistycznych występuje wiele definicji bardzo bliskich znaczeniowo, wskazujących na cechy aglomeracji miejskich. Autor zaprezentuje kilka najlepiej oddających istotę aglomeracji.

Według Piotra Eberharda aglomeracja miejska to zespół jednostek osadniczych, których potencjał demograficzny i gospodarczy oraz społeczne funkcje wskazują na wyraźnie występujące różnice ilościowe i jakościowe między tym zespołem a innymi elementami systemu osadniczego kraju. W skład tego zespołu wchodzą zintegrowane funkcjonalnie i przestrzennie:

— miasto lub miasta stanowiące rdzeń obszaru centralnego aglomeracji,
— mniejsze miasta i osiedla,
— wsie, w których formy zabudowy mieszkaniowej i stopień wyposażenia w strukturę komunalną oraz struktura zawodowa ludności pozwalają na zakwalifikowanie ich do obszarów zurbanizowanych.

Do aglomeracji zalicza się ponadto zintegrowane z nią przestrzenie rolne, leśne, rekreacyjne, spełniające funkcje obsługi ludności aglomeracji[37]. Podobnie aglomerację definiuje Elżbieta Wysocka, która stwierdza, że aglomeracja miejska to funkcjonalno-przestrzenne układy osadnicze, charakteryzujące się najwyższym stopniem koncentracji działalności człowieka we wszystkich sferach życia społecznego, gospodarczego i kulturowego[38]. M. Chmielewski aglomeracją nazwał obszar wysoko zurbanizowany o dużym stopniu funkcjonalnej integracji

[36] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 647 ze zm.

[37] P. Eberhard, S. Herman, *Podstawowe pojęcia dotyczące zagadnień aglomeracji miejskich*, „Aglomeracje miejskie w Polsce. Biuletyn KPZK PAN" 1973, nr 79, s. 29.

[38] E. Wysocka, *Planowanie strategiczne wielkich miast*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 5, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

społecznej, rozwijający się wokół silnego ośrodka wzrostu lub kilku takich ośrodków. Obszar aglomeracji poza terenami zurbanizowanymi obejmuje także przestrzenie, które stanowią z punktu widzenia przyrodniczego niezbędne dla niej zaplecze ekologiczne przeznaczone na cele rekreacyjne, żywicielskie oraz klimatyczne, a także strefy konieczne dla funkcjonowania aglomeracyjnych systemów infrastruktury technicznej[39].

Analizując wiele definicji odnoszących się do aglomeracji miejskich, można wyciągnąć wniosek, że aglomeracja to zespół miast różnej wielkości, grupujących się wokół dużego miasta, które jest rdzeniem aglomeracji, lub zespół dużych miast. Zawsze jednak czynnikiem generującym elementy aglomeracji jest wielkie miasto.

Proces powstawania nowych i silnego rozwoju istniejących aglomeracji jest charakterystyczny dla procesu urbanizacji. W większych miastach obserwuje się tendencje do koncentracji życia społecznego, gospodarczego oraz majątku trwałego, co przyciąga ludność. Następuje intensyfikacja powiązań z sąsiednimi miastami, które zostają funkcjonalnie podporządkowane ośrodkowi aglomeracyjnemu, niektóre z nich zostają wchłonięte przez rozwijające się przestrzennie miasto, inne zachowują autonomię administracyjną i pozostają wyodrębnione geograficznie, wtapiają się jednak w struktury wytwarzającej się aglomeracji. Aglomeracje nie mają wyraźnych granic wyodrębniających je z otoczenia. Intensywność powiązań maleje w miarę oddalania się od ośrodka centralnego. Aglomeracja to także forma osadnicza, jej ludność stanowi konglomerat zbiorowości wielkomiejskiej, miejskich społeczności lokalnych, a nawet gmin wiejskich skupionych wokół dużego miasta[40].

W literaturze i nauce często pojawia się termin „metropolia" kojarzony z bardzo dużym miastem. Oznacza on nie tylko samo miasto-centrum (*core-city*), lecz także związane z nim otoczenie, czyli obszar metropolitalny, nazywany także strefą metropolitalną lub aglomeracją miejską. Starogrecki termin *metropolia* oznacza „matkę miast" czy też „miasto-matkę" (od greckiego *meter* — matka i *polis* — miasto). Uważa się jednak, że metropolia to twór większy niż miasto, ponieważ metropolie składają się z miast, a miasta z miejscowości[41].

Bardzo wielu autorów zajmujących się problematyką wielkich miast używa zamiennie sformułowań „aglomeracja miejska", „zespół miejski", „zwarty obszar zurbanizowany", „obszar metropolitalny" czy „metropolia". O dużym mieście jako o metropolii powinno się jednak mówić dopiero wtedy, kiedy to miasto spełnia określone funkcje i ma odpowiedni potencjał demograficzny (na świecie mianem metropolia

[39] J.M. Chmielewski, *Planowanie rozwoju aglomeracji* [w:] *Metody planistyczne państw Europy Zachodniej w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wraz z wnioskami do zmian w ustawodawstwie przestrzennym ze względu na obszary metropolitalne*, materiał przeznaczony dla UMP z 1998 r.

[40] J. Regulski, *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*, Warszawa 1980, s. 164–169.

[41] M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

określa się najczęściej aglomerację, na której terenie liczba ludności przekracza 500 tys.). Metropolia to najwyższa forma organizacji przestrzennej w społeczeństwie.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, lecz także złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Podkreśla się, że na pełne miano metropolii zasługują *diversitied cities* — miasta o funkcjach złożonych i znacznej komplikacji wypełnianych funkcji wyższego rzędu[42]. Metropolią nie jest więc każde duże miasto, a jedynie takie, w którym są wykształcone funkcje metropolitalne (treści) oraz metropolitalne układy przestrzenno-strukturalne (formy). Dla metropolii na świecie charakterystyczne są:

— centrum administracyjno-gospodarcze z nowoczesnymi biurowcami, w których siedziby mają banki, giełdy, korporacje, firmy ubezpieczeniowe, konsultingowe, zrzeszenia gospodarcze, gdzie odbywają się spotkania, kongresy, wystawy, np. dzielnica City w Londynie, Potsdam w Berlinie, Defense w Paryżu, Eur w Rzymie;
— centrum kulturalno-artystyczne (turystyczne) — jest to najczęściej bogata historyczna część miasta obejmująca obszar śródmiejski, licznie odwiedzana, w której znajdują się obiekty architektury sakralnej, świeckiej, muzea, galerie, teatry, sale koncertowe, centra kultury, kluby, dyskoteki, centra festiwalowe, np. w Paryżu wzdłuż Sekwany, Wielki Rynek w Brukseli, Trafalgar Square w Londynie, Stare Miasto w Düsseldorfie, aleja Las Ramblas w Barcelonie;
— śródmiejskie centrum handlowe, którego nieodzownym elementem jest ulica (ulice), na której można zrobić prestiżowe zakupy, znajdują się sklepy jubilerskie, upominkowe, dzieł sztuki, rękodzielnictwa, salony projektantów mody; są najczęściej połączone ze starą historyczną zabudową, np. w Paryżu Avenue des Champs-Élysées, ulice St. Honore, Rivoli, De Opera, w Londynie rejon placu Piccadilly, Oxford Regent Street, w Lizbonie Dolne Miasto, w Düsseldorfie Koenigsallee, w Berlinie Unter den Linden, Potsdamer Platz, w Kopenhadze Starget, w Lizbonie Amoreiras, w Antwerpii skrzyżowanie Alei Włoskiej i Alei Francuskiej;
— centrum komunikacyjne, w którym znajdują się: dworzec kolejowy, autobusowy, terminal lotniczy, punkty sprzedaży biletów, wynajmu samochodów, skuterów, rowerów, parkingi, mające dobre połączenie z innymi metropoliami krajowymi i międzynarodowymi; dzielnica ta najczęściej jest usytuowana w pobliżu centrum administracyjno-gospodarczego lub handlowego;
— centrum władzy politycznej, czyli zespół budynków państwowych, samorządowych, urzędów, organizacji krajowych, międzynarodowych, nie zawsze jest to spójne centrum, obejmuje także tereny zielone, parki, ogrody, skwery; w Londynie to obszar obiektów królewskich i państwowych — Downing Street, Westminster, Buckingham, w Kopenhadze zespół obiektów Christiansborg, w Paryżu rejon Pałacu Elizejskiego, w Berlinie zachodnia strona Reichstagu, w Brukseli i Hadze obiekty Unii Europejskiej (dalej: UE);

[42] J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, Kraków 1998, s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— port lotniczy z odpowiednim wyposażeniem, zapleczem obsługi lotów, pasażerów oraz szybkie połączenia z centrum metropolii;
— centra edukacji i miasteczka studenckie[43].

W wielu dużych miastach występuje także zjawisko technopolii, czyli tworzenie specjalnych stref w wysoko uprzemysłowionych krajach na terenach aglomeracji miejskich czy metropolii w celu przyciągnięcia strategicznych inwestorów. Technopolie stanowią ultranowocześnie zagospodarowane centra gospodarcze wyposażone w wielofunkcyjne *smart buildings*, oferujące inwestorom pełen zakres wszelkiego rodzaju usług. Utworzenie technopolii pochłania znaczne środki, opłaca się to jednak — jak wskazuje doświadczenie, gdyż dynamizuje i przyspiesza rozwój ośrodków miejskich. Istnienie IBM w Montpellier, Motoroli i Airbusa w Tuluzie czy Hewletta-Packarda w Grenoble stało się symbolem sukcesu gospodarczego tych miast i przyciągnęło innych inwestorów. Dzisiaj ambicją władz miejskich stało się lokalowanie na obszarze aglomeracji miejskiej technopolii, a jej brak jest powodem do negatywnej weryfikacji władz[44].

Warto podkreślić, że pojęcie „metropolia" jest kategorią planistyczną UE, ponieważ w UE funkcjonuje stowarzyszenie wielkich miast z państw członkowskich Eurocities. Mogą tam być przyjęte miasta liczące co najmniej 250 tys. mieszkańców, które mają znaczenie międzynarodowe, krajowe lub regionalne. Stowarzyszenie powstało w 1986 r. i skupia około 120 największych miast. Głównym celem Eurocities jest reprezentowanie interesów metropolii wobec instytucji wspólnotowych na rzecz Stworzenia Europejskiej Polityki Miejskiej, zacieśnienie współpracy między miastami, a także wymiana doświadczeń. Do Eurocities należy 12 miast polskich. Na terenie Polski działa także stowarzyszenie Unia Metropolii Polskich (dalej: UMP), które powstało w 1990 r. w Krakowie i obejmuje następujące obszary metropolitalne (według klasyfikacji UMP z 2006 r.): białostocki, bydgosko-toruński, gdański, katowicki, krakowski, lubelski, łódzki, poznański, rzeszowski, szczeciński, warszawski i wrocławski. Te polskie obszary metropolitalne są jednocześnie członkami Eurocities[45]. Polskie aglomeracje miejskie są jednak dość słabo zauważalne w sieci metropolii europejskich, z wyjątkiem Warszawy. Przez wielu badaczy problematyki wielkomiejskiej w Europie, zwłaszcza brytyjskich, pozostałe duże polskie miasta są uznawane co najwyżej za potencjalne metropolie i zaliczane do tzw. europoli[46].

O tym, czy dane miasto może być zaliczane do metropolii, decydują czynniki opracowane przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (*European Spatial Planning Observation Network* — ESPON) w ramach

---

[43] Zob. J.J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI w. rozwój i przekształcenia strukturalne*, Poznań 2005, s. 47–53; zob. także W. Czarnecki, M. Proniewski (red.), *Metropolie, problemy rozwoju*, Białystok 2009, s. 13 i 14.

[44] M. Niziołek, *Problemy ustroju*…, wyd. cyt., s. 34.

[45] Tamże, s. 24.

[46] J.J. Parysek, *Miasta polskie*…, wyd. cyt., s. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

prowadzonych europejskich prac studialnych. Pogram ESPON wyróżnia pięć grup funkcji metropolitalnych: administracyjne, decyzyjne, komunikacyjne, wiedzy i turystyczne[47].

Charakteryzując wielkie miasta, należy odnieść się do zjawiska wzrostu znaczenia w gospodarce światowej takich metropolii, jak: Londyn, Paryż, Nowy Jork, Amsterdam, Mediolan, Madryt czy Berlin. Rosnąca rola metropolii wynika stąd, że decydują one o tworzeniu i rozpowszechnianiu informacji, a także o cyrkulacji kapitału międzynarodowego. Metropolie są dziś siedzibami korporacji międzynarodowych, a także węzłowymi ośrodkami światowej przestrzeni społeczeństwa informatycznego, co powoduje, że są one nośnikiem globalizacji (metropolia często jest nazywana miastem globalnym, miastem światowym). We współczesnych metropoliach obserwuje się stały wzrost liczby mieszkańców, co jest istotnym przejawem dynamiki metropolitalnej w społeczno-ekonomicznej przestrzeni świata[48].

Metropolia „wysysa" najlepsze elementy z całego regionu, także z jego najdalej położonych krańców. Ośrodki położone najbliżej korzystają jednak z jej bliskości. Metropolie przyciągają najlepiej wykształcone i wykwalifikowane kadry, ludzi kultury, nauki, decydentów gospodarczych i politycznych. Przyciągają także tych przedsiębiorców, którzy swój sukces upatrują w dobrej lokalizacji własnej działalności. Metropolie to miejsca docelowe migracji ludności i kumulacji kapitału. Metropolie rozwijają się także, wchłaniając obszar wokół siebie, który staje się sypialnią metropolii i pełni funkcje rekreacyjne dla jej mieszkańców. Uważa się, że wielkie miasta rozprzestrzeniają się na odległość do 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w innych zaś dużych polskich miastach odległość ta jest mniejsza)[49].

Każda metropolia ma tzw. morfologię. Oznacza to, że ze swej struktury wydziela poszczególne jej części składowe, tj. miasto centralne, zwane obszarem centralnym, oraz strefy zewnętrzne, czyli jednostki zurbanizowane zintegrowane z obszarem centralnym (ta struktura ma odniesienie, jak już wspomniano, do wszystkich aglomeracji miejskich)[50].

Jak już wspomniano, metropolie składają się z miast i innych miejscowości będących jednostkami administracyjnymi. Między tymi jednostkami dochodzi do różnych form współpracy. Wybór zakresu i formy współdziałania wpływa nie tylko na stopień integracji zarządzania metropolitalnego, lecz także zasadniczo determinuje tempo i charakter procesów metropolizacji w dłuższej perspektywie[51]. Główne pola współdziałania jednostek terytorialnych wchodzących

[47] T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Poznań 2007, s. 11.

[48] A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta*…, wyd. cyt., s. 130–131.

[49] Tamże, s. 134.

[50] K. Szołek, *Obszary metropolitalne we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 46.

[51] M. Pięta-Konarska, *Społeczno-przestrzenne skutki rozwoju metropolii* [w:] A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta*…, wyd. cyt., s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w skład metropolii to: gospodarka komunalna, transport zbiorowy i indywidualny, ochrona środowiska, służba zdrowia, edukacja, bezpieczeństwo publiczne, planowanie przestrzenne, sport, turystyka i rekreacja, kultura, rozwój gospodarczy, zabieganie o środki finansowe, administracja i lobbing[52].

Współczesne metropolie europejskie są klasyfikowane według hierarchii ważności, bierze się przede wszystkim pod uwagę wielkość ośrodka i funkcje, które on spełnia dla świata i Europy. W literaturze pojawia się bardzo wiele klasyfikacji. Jedna z ważniejszych została opracowana przez *World Cities Research Group* na Uniwersytecie w Loughborough. Klasyfikacja ta opiera się na zaszeregowaniu metropolii światowych do trzech poziomów hierarchicznych, tj. alpha, beta i gamma, według wielkości ośrodka, funkcji, atrakcyjności, światowej roli instytucji kulturalnych i placówek naukowych oraz działających organizacji międzynarodowych. Metropolie typu alpha (najważniejsze) to Londyn, Paryż, Nowy Jork, Tokio; metropolie typu beta to San Francisco, Toronto, Bruksela, Madryt i inne; metropolie typu gamma to Amsterdam, Genewa, Rzym, Praga, Warszawa i wiele innych. Przechodząc jednak na grunt typowo europejski, uwzględniając kryteria wielkości i funkcji, jakie ośrodek spełnia, czyli kryteria jakościowe, można przedstawić następującą klasyfikację metropolii europejskich:

— metropolie światowe: Londyn, Paryż;
— metropolie kontynentalne (europejskie): Bruksela, Rzym, Mediolan, Berlin, Frankfurt, Hamburg, Monachium, Wiedeń, Madryt, Barcelona, Amsterdam, Kopenhaga;
— metropolie subkontynentalne: Lizbona, Sewilla, Kolonia, Düsseldorf, Rotterdam, Lyon, Marsylia, Tuluza, Nicea, Glasgow, Manchester, Neapol, Turyn, Genewa, Strasburg, Zurych, Sztokholm, Oslo, Warszawa, Praga, Budapeszt, Helsinki;
— metropolie krajowe: Genua, Bolonia, Wenecja, Innsbruck, Lille, Grenoble, Montpellier, Bristol, Leeds, Edynburg, Haga, Antwerpia, Liege, Saloniki, Hanower, Stuttgart, Bazylea, Walencja, Luxemburg i wiele innych[53].

Jak widać Warszawa i rejony przyległe są jedyną polską metropolią liczącą się na kontynencie europejskim.

W tym miejscu należy wspomnieć o nowych tworach w polskiej rzeczywistości, a mianowicie o Górnośląskim Związku Metropolitalnym oraz aglomeracjach wrocławskiej i trójmiejskiej (zrzeszenia miast polskich). Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[54] w artykułach od 64 do 74 reguluje kwestie dotyczące „partnerstwa międzygminnego". Na podstawie tych przepisów w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki i porozumienia, zakładać stowarzyszenia międzygminne do obrony wspólnych interesów i wspólnego prowadzenia zadań publicznych. Związki te rejestruje minister spraw wewnętrznych.

[52] Tamże, s. 27.

[53] J.J. Parysek, *Miasta polskie*…, wyd. cyt., s. 53, 54.

[54] Tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 172 zezwala gminom, tj. jednostkom samorządu, na zrzeszanie się i współpracę ze społecznościami lokalnymi innych państw[55].

W 2007 r. władze samorządowe 14 miast centralnej części województwa śląskiego, tj. Gliwic, Zabrza, Bytomia, Rudy Śląskiej, Piekar Śląskich, Jaworzna, Chorzowa, Katowic, Siemianowic, Tychów, Sosnowca, Dąbrowy Górniczej, Mysłowic i Świętochłowic, podjęły decyzję o utworzeniu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM Silesia). Ich celem było stworzenie silnego związku komunalnego, który przez wspólną realizację zadań prowadziłby do usprawnienia zarządzania i zdynamizowania rozwoju miast Górnego Śląska. Pierwsze próby scalenia w jeden twór administracyjny kilku miejscowości regionu górnośląskiego powstały już w okresie międzywojennym po niemieckiej stronie Śląska. Idea metropolizacji odżyła w dyskusjach naukowych i samorządowych w pierwszej połowie lat 90. XX w. W działaniach scalających dostrzeżono narzędzie do efektywniejszego zarządzania, wzmocnienia i przekształcania się obszarów silnie zurbanizowanych. Zagadnienie to było przedmiotem licznych spotkań prezydentów i burmistrzów miast zainteresowanych taką formą współpracy. Wstępna koncepcja współpracy powstała w 2005 r. Opracowali ją prezydenci Gliwic i Katowic. Po uzyskaniu poparcia dla projektu jako związku konurbacji górnośląskiej przez pozostałych rozpoczęły się prace nad statutem związku. 31 stycznia 2007 r. prezydenci 14 miast podpisali wniosek o rejestrację GZM Silesia. Związek zarejestrowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji 8 czerwca 2007 r., a działalność rozpoczął 20 września 2007 r., kiedy to w Rudzie Śląskiej odbyło się pierwsze zgromadzenie GZM Silesia i zostały wyłonione jego władze (powierzchnia terytorium GZM Silesia to 1218 km^2 z ok. 2 mln mieszkańców). Według założeń inicjatorów związek pozwoli na eliminowanie słabych stron wynikających często z osobnego działania poszczególnych miast, takich m.in., jak: słaba konkurencyjność w stosunku do innych dużych polskich miast (Krakowa, Wrocławia), występujące w regionie problemy związane z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego oraz struktura własności mienia komunalnego (problemy z jego przejęciem przy istniejącym stanie prawnym).

Do działalności statutowej związku należy:

— ustalenie wspólnej strategii rozwoju miast wchodzących w jego skład zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym oraz realizacja zadań objętych strategią;
— pozyskiwanie środków finansowych z funduszy pomocowych;
— zarządzanie drogami przekazanymi przez gminy członkowskie;
— opracowywanie wniosków w celu pozyskania wsparcia finansowego z UE;
— aktywizacja rynku pracy;
— wspieranie innowacyjności programów gospodarczych podnoszących konkurencyjność miast;

[55] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 (dalej: Konstytucja RP).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, oraz organami administracji państwowej;
— wspieranie zarządzania aglomeracją, w tym stworzenie wspólnej komunikacji (Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego — KZK GOP);
— wyrażanie opinii o procesach legislacyjnych i decyzyjnych w sprawach objętych przedmiotem zainteresowania związku[56].

8 września 2005 r. w Urzędzie Miasta Wrocławia został podpisany akt notarialny w sprawie zawiązania spółki Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej. Akt podpisało siedem gmin, tj. Wrocław, Brzeg Dolny, Oborniki Śląskie, Czernica, Miękinia, Kobierzyce i Święta Katarzyna. Celem agencji jest zaspokojenie społeczności lokalnej przez tworzenie aktywizacji gospodarczej, w szczególności ożywianie rynków lokalnych, ograniczanie bezrobocia, a także prowadzenie innej działalności, ważnej dla rozwoju jednostek samorządu.

W trójmieście funkcjonuje Karta Trójmiasta będąca deklaracją mówiącą o wzajemnej współpracy miast Trójmiasta i chęci rozwoju w ramach aglomeracji trójmiejskiej. Została podpisana 28 marca 2007 r. przez prezydentów Gdańska, Gdyni i Sopotu[57].

Wielkie miasta spełniają wiele funkcji rozwojowych dla regionu, kraju, kontynentu czy świata, ich funkcjonowanie i rozwój stwarzają jednak także liczne specyficzne, typowe dla wielkomiejskości problemy, które będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

1.4. Zagadnienia prawno-ustrojowe miast w Polsce

1.4.1. Uwagi ogólne

W obowiązującym systemie prawnym w Polsce ustrój miast należy rozpatrywać w odniesieniu do roli jaką odgrywają i pozycji jaką zajmują w systemie samorządu terytorialnego. Bez tego powiązania nie można mówić o ustroju czy statusie miast, ponieważ nie istnieją i nie istniały w polskiej rzeczywistości prawnej przepisy regulujące ustrój miast niezależnie od systemu samorządowego. To system samorządu terytorialnego wyznaczał i wyznacza w Polsce ustrój miast i ich statuty, ponieważ miasta polskie są ustrojowo jednostkami samorządu terytorialnego. Autor przedstawi instytucje samorządowe i proces ich kształtowania.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 ust. 1 definiuje miasto jako gminę o statusie miasta lub miejscowość o statusie miasta. W myśl tej ustawy gmina jest

[56] Zob. R. Dulias, A. Hibszer (red.), *Górnośląski Związek Metropolitalny. Zarys geograficzny*, Sosnowiec 2008, s. 9–11.

[57] Zob. M. Niziołek, *Problemy ustroju*…, wyd. cyt., s. 93.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Artykuł 1 stwierdza, że gmina to wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy, natomiast w art. 4 i art. 4a wspomnianej ustawy określono, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenie jego granic następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ustrój każdej gminy określa jej statut. Jedynie statut gminy zamieszkałej przez ponad 300 tys. mieszkańców wymaga uzgodnienia z prezesem Rady Ministrów (art. 3 ust. 1 i 2)[58].

Statut jednostki samorządowej (w tym miasta), zdaniem Mariusza Kotulskiego, to inaczej „konstytucja" tego podmiotu, to zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, regulujący zadania, strukturę i wreszcie sposób działania tej instytucji. Statut jest określony decyzją rady danej gminy i jest traktowany jak jeden z atrybutów jej samodzielności[59].

Współczesna doktryna określa samorząd terytorialny jako korporację lokalnego społeczeństwa mającego osobowość prawną i własną wewnętrzną organizację realizującą zadania państwowe pod nadzorem państwa. Podmiotem samorządu jest społeczność mieszkająca na określonym terytorium zorganizowana w związek samorządowy, który jest tworzony przez państwo w celu realizacji jego zadań. Jego przedmiotem zaś jest administracja państwowa realizowana przez powołane w wyborach organy związku samorządowego działające pod kontrolą społeczności lokalnej. Zarówno działania własne, jak i zlecone, mają jednak charakter państwowy[60].

W Polsce obowiązuje trójstopniowy model samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Głównym celem jednostek samorządu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, którą samorząd reprezentuje. Gmina zatem jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim[61].

W następnych podrozdziałach przedstawiono ewolucję systemu samorządowego od II Rzeczypospolitej do dziś. Aby lepiej zrozumieć aktualny ustrój miast w Polsce, najpierw scharakteryzowano okres od czasów transformacji ustrojowej po 1990 r.

---

[58] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594 (ustawa odnosi się do gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich), wcześniej nosiła tytuł „o samorządzie terytorialnym", nazwa została zmieniona na mocy ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1126.

[59] M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 11, s. 38.

[60] J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 63.

[61] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 69.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

1.4.2. Od roku 1990 do dziś

Obecny model samorządu terytorialnego kształtował się przez kilkanaście lat, począwszy od 1990 r. Transformacja ustrojowa spowodowała reaktywowanie samorządu terytorialnego na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[62]. Samorząd uznano za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminach. Razem z ustawą o zmianie konstytucji uchwalono ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[63] oraz ustawę z 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin[64]. W ustawie o zmianie konstytucji z 1990 r. odniesiono się do znaczenia samorządu terytorialnego, poświęcając jeden z rozdziałów tej tematyce.

Konstytucyjne uszczegółowienie i utrwalenie ustawodawstwa poświęconego samorządowi terytorialnemu znalazło swoje odzwierciedlenie w Małej Konstytucji z 1992 r., tj. w ustawie o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[65]. Do 1994 r. wszystkie samorządy terytorialne niezależnie od wielkości były gminami. W 1994 r. na mocy ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy wprowadzono obok gmin jeszcze inny podmiot, tj. związek 11 gmin aglomeracji warszawskiej (ustrój aglomeracji warszawskiej i jego ewolucja będzie szczegółowo opisany w rozdziale 4)[66].

Zmieniona Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. obowiązywała w Polsce przez siedem lat. 2 kwietnia 1997 r. uchwalono nową konstytucję, która weszła w życie 17 października 1997 r. (w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej cały rozdział VII z przepisami od art. 163 do art. 172 jest poświęcony samorządowi terytorialnemu)[67]. Ta nowa ustawa zasadnicza przewidywała utworzenie dodatkowo dwóch nowych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów i samorządu województwa. Konstytucyjne rozwinięcie tej zasady znalazło odbicie w dwóch ustawach uchwalonych 5 czerwca 1998 r. — o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa[68]. Była to reforma samorządowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Konstytucja RP z 1997 r. sformułowała tzw. domniemanie kompetencji i zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu

---

[62] DzU nr 16, poz. 94.

[63] Tamże, poz. 95.

[64] Tamże, poz. 96.

[65] Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU nr 84, poz. 426 ze zm.

[66] Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU nr 48, poz. 195 ze zm.

[67] Konstytucja RP.

[68] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU nr 91, poz. 576.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

terytorialnego, ust. 2 tego artykułu zaś stwierdza, że inne jednostki samorządu lokalnego określa ustawa[69].

Powiaty powstały zgodnie z zasadą subsydiarności (uprawnienie jednostek lokalnych mających wybieralne organy do zarządzania w interesie mieszkańców na własną odpowiedzialność) wyrażoną w Konstytucji RP w celu umożliwienia oddania w zarząd wspólnot lokalnych takich spraw lokalnych, których nie mogą wykonywać samorządy gminne. Jedną z podstawowych przesłanek utworzenia powiatu jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego było, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych[70].

W trakcie reformy z 1998 r. wprowadzono także kategorie miast na prawach powiatu zgodnie z art. 91 i art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym. Podstawą do zaliczenia miast do tych na prawach powiatu (powiaty grodzkie) są dwa kryteria wyrażone we wspomnianym art. 91 ust. 1 cytowanej ustawy. Pierwsze to kryterium ludnościowe, według którego takie prawo otrzymywały miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. Według drugiego kryterium takie prawo otrzymywały miasta niezależnie od liczby mieszkańców, które wcześniej były siedzibami wojewody (49 miast do końca 1998 r., od 1 stycznia 1999 r. powstało 16 województw). Od tej generalnej zasady przyjmującej, że miasto liczące powyżej 100 tys. mieszkańców staje się powiatem grodzkim, ustawodawca przewidział jednak dwa wyjątki. Po pierwsze Rada Ministrów może odstąpić od nadania praw powiatu takiemu miastu, jeżeli nadanie tego prawa mogłoby ograniczyć wspólnotom wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu dostęp do usług publicznych o charakterze powiatowym (art. 91 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Po drugie Rada Ministrów na wniosek właściwej Rady Miejskiej może nadać miastu liczącemu poniżej 100 tys. mieszkańców status miasta na prawach powiatu, jeżeli miasto to ma niezbędną infrastrukturę do wykonywania zadań powiatowych, a nadanie tego prawa nie ogranicza wspólnotom samorządowym wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu dostępu do usług publicznych o charakterze powiatowym (art. 91 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Prawo do stania się powiatem miejskim (grodzkim) przysługiwało także miastom, którym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. nadano status miasta na prawach powiatu. Rozporządzenie to sankcjonowało utworzenie powiatów ziemskich i grodzkich oraz określało, którym miastom takie prawo przysługuje (tzw. pierwszy podział administracyjny kraju)[71].

---

[69] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 62.

[70] Zob. R. Kamiński, M. Kuźmicz,, J. Oniszczuk, J. Osiński, K. Pisarska, B. Pytlik, M. Sakowicz, J. Zawiślańska, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 297–303.

[71] Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, DzU nr 103, poz. 652.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Przepisy cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym, a właściwie przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną po 1 stycznia 1999 r. określiły, że dla obszaru miast na prawach powiatu funkcję starostwa powiatowego pełnić będzie urząd miasta. Także zgodnie z zasadą ciągłości władzy określono, że podmioty wykonujące władztwo administracyjne po 1 stycznia 1999 r. przejmą od dotychczasowych struktur mienie, pracowników, zorganizowany aparat pomocniczy itd. (dotychczasowe urzędy rejonowe stały się starostwami powiatowymi). Istniejące 31 grudnia 1998 r. urzędy rejonowe w miastach na prawach powiatu, w których nie było siedziby władz innego powiatu, weszły w skład urzędu miasta. Ustawa przewidziała także szczególne rozwiązania dla przypadków, w których siedziba władz powiatu ziemskiego znalazła się w mieście na prawach powiatu. Wtedy to znajdujący się urząd rejonowy stawał się starostwem powiatowym i nie podlegał przekazaniu miastu, ale powiatowi ziemskiemu (w polskiej rzeczywistości w wielu miastach na prawach powiatu znajdują się także siedziby starostwa powiatu ziemskiego)[72].

Miasto na prawach powiatu jest więc w myśl ustawy o samorządzie gminnym przede wszystkim gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu określa ustawa o samorządzie gminnym. Konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że do miast na prawach powiatu najpierw stosuje się przepisy dotyczące gmin, przepisy zaś dotyczące powiatów mają zastosowanie tylko w tym zakresie, w jakim miasta wykonują zadania powiatu[73].

Na podstawie wspomnianych przepisów wprowadzających reformę samorządową dotychczasowe jednostki organizacyjne funkcjonujące do końca 1998 r., tj. komendy rejonowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej, rejonowe inspektoraty weterynarii, terenowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, inspektoraty nadzoru budowlanego, stworzyły administrację rządową na terenie powiatu ziemskiego lub miasta na prawach powiatu. Jednostki, o których tu mowa, stały się jednostkami organizacyjnymi stanowiącymi aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, straży i inspekcji (dla komendanta miejskiego, powiatowego Policji i Państwowej Straży Pożarnej). Dotychczasowe jednostki stały się w powiatach ziemskich jednostkami powiatowymi, a w grodzkich — jednostkami miejskimi. W miastach na prawach powiatu, w których siedziby mają także starostwa powiatowe (ziemskie), przyjęto zasadę, że zadania dla powiatu ziemskiego będą wykonywać miejskie jednostki organizacyjne (komenda miejska Policji, także dla całego powiatu ziemskiego). Wyjątkiem od zasady istnienia miejskich jednostek organizacyjnych w miastach na prawach powiatu będących siedzibą powiatu ziemskiego było ustanowienie w miastach liczących ponad 700 tys. mieszkańców komend powiatowych, a nie miejskich (art. 64 przepisów wprowadzających reformę samorządową).

---

[72] Zob. J. Płoskonka (red.), *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, Warszawa 2001.

[73] Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*…, wyd. cyt., s. 197.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

1.4.3. Lata 1928–1990

Instytucja miast na prawach powiatu nie powstała po raz pierwszy w wyniku reformy samorządowej z 1997 r. Była znana już w polskiej administracji przed II wojną światową. Konstytucja marcowa z 1921 r. stanowiła, że Polska opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego i przewidywała strukturę trójszczeblową i prawo stanowienia dla wybieralnych rad o sprawach będących w zakresie działania samorządu[74]. Powiaty grodzkie — miejskie powstały na podstawie rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej[75]. Przepisy tego rozporządzenia przewidywały, że do realizacji celów administracji ogólnej utrzymuje się podział administracyjny państwa na województwa, powiaty i gminy, władzami administracji ogólnej na szczeblu powiatów zaś byli starostowie powiatowi i grodzcy. Starostowie grodzcy sprawowali władzę w powiatach miejskich, tj. miastach liczących powyżej 75 tys. mieszkańców. Liczbę tę określano na podstawie powszechnego spisu ludności. Wyjątkowo rozporządzenie to dawało także możliwość tworzenia powiatów grodzkich w miastach poniżej 75 tys. mieszkańców decyzją Rady Ministrów do celów administracji państwowej. Do kategorii powiatów grodzkich zaliczano wtedy: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowę, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Sosnowiec, Toruń i Wilno. Starostę grodzkiego mianował minister spraw wewnętrznych, służbowo zaś był on podporządkowany wojewodzie. Do jego zadań jako pełnomocnika rządu w terenie i szefa administracji ogólnej należały wszystkie sprawy administracji państwowej na obszarze powiatu, o ile na mocy prawa nie zostały zastrzeżone do właściwości władz naczelnych i innych państwowych. Należy jednak wspomnieć, że przepisy cytowanego rozporządzenia nie dotyczyły terenu całej przedwojennej Polski, ponieważ regulacją tą nie zostało objęte woj. śląskie mające własny system prawa. Odrębnymi aktami regulowano także ustrój miast Warszawy, Krakowa i Gdyni[76]. Istniały także różnice w ustroju samorządów w poszczególnych dzielnicach Polski. Wprowadzono również kategorię samodzielnych powiatów miejskich, do których zaliczono miasta liczące powyżej 25 tys. mieszkańców, miasta mniejsze zaś mogły być powiatami miejskimi tylko w drodze ustawowej[77].

Po II wojnie światowej ramy ustrojowe samorządu terytorialnego wyznaczyły: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej w I i II instancji, ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie

[74] J. Szreniawski, *Wstęp do nauki*…, wyd. cyt., s. 67.

[75] DzU nr 11, poz. 86.

[76] DzU z 1933 r., nr 35, poz. 294.

[77] A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 16, 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

działania samorządu terytorialnego. Przepisy dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. reaktywowały wojewodów i starostów, powierzając im rolę organów administracji rządowej. Utrzymano w mocy instytucję samorządu terytorialnego wypracowaną w okresie przedwojennym, w województwie administrację rządową powierzono wojewodzie, a w powiatach — wojewodzie i staroście[78].

Powojenny samorząd terytorialny określano wówczas jako korporację prawa publicznego, mającą określoną osobowość prawną reprezentowaną przez terenową radę narodową. Ustalono hierarchiczne podporządkowanie rad niższego szczebla radom szczebla wyższego. W miastach powstały miejskie rady narodowe. Organem wykonawczym rady był zarząd miejski. W miastach wydzielonych na prawach powiatu zarząd składał się z prezydenta, wiceprezydenta oraz od trzech do sześciu członków. W powiatach ziemskich na szczeblu rady powiatowej zarząd składał się z burmistrza, wiceburmistrza i członków zarządu. Zakres działania miejskich rad narodowych i organów wykonawczych nadal określa ustawa z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. W kolejnych latach rozpoczął się jednak proces polegający na przeszczepianiu wzorców radzieckich na grunt prawa polskiego[79].

Mocą ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniesiono samorząd terytorialny oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej (wojewodów i starostów). Organami samorządowymi stały się tylko rady narodowe różnych szczebli. Rady określano jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Organami wykonawczymi i zarządzającymi stały się prezydia rad narodowych sprawujące funkcje wykonawcze władzy państwowej. Wspomniana ustawa obowiązywała do 1958 r., do czasu wejścia w życie ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, która zmodyfikowała podstawowe zasady ustrojowe. Zadaniem tej ustawy było wzmocnienie samodzielności i pozycji rad narodowych, którym przyznano większe kompetencje. Jednocześnie radom przydzielono katalog zadań z zakresu gospodarki komunalnej oraz zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców. Organem wykonawczym i zarządzającym w powiatach miejskich i ziemskich nadal było prezydium składające się z radnych lub osób spoza grona rady w składzie: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz i członkowie. Wybór przewodniczącego zatwierdzał prezes Rady Ministrów. Nadzór nad działalnością rady powiatu, rady miejskiej sprawowała Rada Państwa oraz rady narodowe szczebla wyższego. Ustawę o radach narodowych znowelizowano w 1972 r. w ustawie z 29 listopada 1972 r. o radach narodowych. Na podstawie tego aktu prawnego pozbawiono dotychczasowe prezydia roli wykonawczo-zarządzającej, wprowadzając nowy organ wykonawczy w postaci naczelnika gminy, naczelnika miasta. Naczelnik został organem

[78] C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972, s. 26.

[79] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 58.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

administracji państwowej w gminie i mieście. Nadal jednak utrzymano trójstopniowy podział administracyjny (gmina, powiat, województwo)[80].

Kolejną zmianę w strukturze terytorialnej przyniosła ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych[81]. Wtedy to zlikwidowano powiaty, zarówno miejskie, jak i ziemskie. Ustawa ta za jednostki szczebla podstawowego uznawała gminy, miasta i dzielnice większych miast, a za jednostki szczebla wojewódzkiego — 49 jednostek wojewódzkich oraz odrębnie miasta Warszawę, Kraków, Łódź i Wrocław. W myśl tej ustawy wszystkie miasta poza tymi wydzielonymi — największymi — usytuowano na podstawowym szczeblu tego podziału. Miasta potraktowano wyłącznie jako jednostki struktury administracyjnej, bez odwoływania się do innych ich cech, jak wielkość, pełnione funkcje. Przepisy o dwustopniowym podziale w stosunku do tych największych wydzielonych polskich miast były bardzo nieprecyzyjne. Niektóre miasta były jakby zawieszone na wyższym szczeblu struktury administracyjnej, inne na niższym — Wrocław był miastem wojewódzkim, Płock i inne stolice nowych województw były na szczeblu podstawowym, a m.st. Warszawy w ogóle nie było. Na szczeblu podstawowym były natomiast jej dzielnice, a na wojewódzkim było województwo stołeczne z radą narodową i prezydentem m.st. Warszawy[82].

Wspomnianą ustawą z 28 maja 1975 r. próbowano rozwiązać problemy zarządzania dużymi aglomeracjami miejskimi. Na jej podstawie podjęto próbę powiązania m.st. Warszawy z jej dzielnicami oraz kilkudziesięcioma gminami i miastami wchodzącymi w zakres województwa stołecznego. W rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy po raz pierwszy w polskim prawodawstwie pojawiło się pojęcie województwa miejskiego, w którego skład, oprócz danego miasta i jego dzielnic, wchodziły także inne miejscowości i miasta. Na podstawie tej ustawy duże polskie miasta, jak: Warszawa, Łódź, Kraków, przestały istnieć jako jednostki administracyjne. Na szczeblu podstawowym funkcjonowały tylko ich dzielnice, na szczeblach wojewódzkich zaś — województwa miejskie. Województwa miejskie obejmowały w zasadzie obszar samej aglomeracji miejskiej. Wyjątkiem od tej zasady był Wrocław, którego obszar był znacznie szerszy niż tylko teren miasta, obejmował także okalające go województwo wrocławskie. Wrocław jako miasto był ulokowany na szczeblu wojewódzkim podziału administracyjnego, lecz na mocy prawa był połączony w jedną dużą jednostkę terytorialną, w której funkcjonowała wspólna rada narodowa województwa wrocławskiego i miasta Wrocławia. Na szczeblu podstawowym we Wrocławiu funkcjonowały jednak także dzielnice miasta z dzielnicowymi radami narodowymi[83].

---

[80] Zob. Z. Leoński, *Rady narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa 1969, s. 12 i nast.

[81] DzU nr 16, poz. 91.

[82] M. Niziołek, *Problemy ustroju…*, wyd. cyt., s. 64.

[83] Tamże, s. 67.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych i z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym utraciły obowiązującą moc 1 lipca 1984 r., tj. z dniem ogłoszenia ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[84]. Na podstawie przepisów tej ustawy rady stały się organami samorządu terytorialnego (przywrócono pojęcie samorządu terytorialnego) w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Terenowe organy administracji państwowej stanowiły organy zarządzające i wykonawcze rad narodowych. Ustawa wprowadziła dwie kategorie terenowych organów administracji państwowej: organy właściwości ogólnej i szczególnej. W jednostkach stopnia podstawowego terenowymi organami administracji państwowej o właściwości ogólnej byli naczelnicy gmin i miast. W miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibami wojewódzkich rad narodowych funkcję terenowych organów pełnili prezydenci miast. Na poziomie województwa terenowym organem o właściwości ogólnej był wojewoda, natomiast terenowymi organami o właściwości szczególnej byli kierownicy wydziałów urzędów wojewódzkich, miejskich, dzielnicowych i gminnych. Ten model samorządu utrzymał się do czasu transformacji ustrojowej.

[84] DzU nr 41, poz. 185.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 2
Determinanty bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich w Polsce

2.1. Socjologiczno-kryminologiczna charakterystyka współczesnej przestrzeni miejskiej

Współczesne duże miasto jawi się najczęściej jako miejsce fascynujące i odpychające zarazem, miejsce kontrastów, gdzie bogactwo, nędza, dobro i zło, sukces i degradacja współistnieją w każdym wymiarze — moralnym, finansowym, zawodowym itp. Życie mieszkańców miast charakteryzuje się niejednoznacznością. Rozwój cywilizacyjny wielkich miast, który jest widoczny w każdym wymiarze, może także nieść za sobą poważne konsekwencje dla tego organizmu miejskiego[1].

Wspomniany już wcześniej badacz problemów miasta, K. Frysztacki, powołując się na publikację Natalie Allon[2], stwierdza, że życie mieszkańców miast jest pełne niuansów i aspektów ambiwalentnych. Człowiek w wielkim mieście podejmuje walkę o to, by z jednej odnaleźć się w tym mieście i uautentycznić siebie samego, z drugiej strony zaś, by w sposób adekwatny i korzystny dla siebie odpowiedzieć na presje zewnętrzne. Te mechanizmy w zachowaniu człowieka w środowisku wielkomiejskim potwierdzają wyniki licznych badań nad problemami miasta, z takich dziedzin, jak: socjologia miasta, kryminologia, psychologia społeczności lokalnych, antropologia kulturowa[3].

W rozdziale 1 wskazano, jak duże znaczenie dla rozwoju cywilizacyjnego świata mają miasta jako skomplikowane organizmy. Nie dziwi więc, że miasta współcześnie stają się przedmiotem licznych zainteresowań badaczy na świecie. Uzasadniając tę tezę, współczesny polski socjolog miasta, Bohdan Jałowiecki, powołuje się na znane w kręgach naukowych stwierdzenie Manuela Castellsa, że „Los gospodarki kraju, czy to będą Stany Zjednoczone, czy Chiny zależy od osiągnięć metropolii, niezależnie od prowincjonalnej mentalności otoczenia. Metropolie są nie tylko ośrodkami innowacji kulturalnych, politycznych, ale przede wszystkim węzłami globalnych połączeń świata”[4]. Badania nad problemami miast są tak ważne

---

[1] K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne i ich przedmieścia. Z problematyki socjologii miasta oraz badań nad rzeczywistością krakowską*, Kraków 1997, s. 71–72.

[2] N. Allon, *Urban live styles Dubunque (IA)*, WC Publishers Brown Company1979, s. 3.

[3] K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne*…, wyd. cyt., s. 73.

[4] M. Castells, *L'ère de l'information*, Vol. 1, *La société en réseaux*, Fayard, Paris 1998, s. 461.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dla rozwijającego się świata, że w Stanach Zjednoczonych i kilku krajach Europy Zachodniej na uniwersytetach rozwijają się „studia miejskie", które są zarówno jednostkami badawczymi, jak i dydaktycznymi. Współpracują tam ściśle przedstawiciele różnych dyscyplin zajmujących się badaniem problemów miejskich. „Studia miejskie" stały się nową dyscypliną-hybrydą. W Polsce studia nad miastem są prowadzone osobno w ramach różnych dyscyplin naukowych, jak: urbanistyka, architektura, demografia, polityka społeczna, ekonomia, nauki prawne, kryminologia i socjologia. Te dyscypliny naukowe traktują miasto jako przedmiot badań[5].

W Polsce od niedawna miasto stało się także przedmiotem zainteresowania badaczy reprezentujących nową dyscyplinę naukową, tj. nauki o bezpieczeństwie — securitologii, czego dowodem jest ta monografia. Ta nowa dyscyplina naukowa bardzo wiele przejmuje z socjologii i kryminologii, gdyż nie da się mówić o bezpieczeństwie bez właściwej podbudowy, którą dają właśnie te nauki. Poza tym do niedawna badaniami związanymi z problematyką bezpieczeństwa w mieście i jego pojmowaniem przez zbiorowości ludzkie najszerzej zajmowała się przede wszystkim socjologia i kryminologia, dlatego w tej części nieco więcej miejsca zostanie poświęcone tym dyscyplinom, które dają wiedzę bazową na temat życia społecznego w mieście i występujących tam zagrożeń.

Analiza opracowań naukowych na temat bezpieczeństwa w dużym mieście pokazuje, że nie sposób przejść do charakterystyki „bezpieczeństwa w mieście" bez pokazania wpływu na to bezpieczeństwo czynników socjologicznych i kryminologicznych. Zdaniem przywołanego już wcześniej badacza, M. Malikowskiego, z punktu socjologicznego miasto to miejsce szczególnie intensywnego przejawiania się różnych zjawisk społecznych występujących w społeczeństwie globalnym. Miasta sprzyjają ich ujawnianiu się, gdyż są to miejsca szczególnie dużego zagęszczenia ludności, stwarzające większe szanse występowania i natężenia wszelkich zjawisk społecznych, mniej wyraźnych i słabiej widocznych gdzie indziej. Miasta są traktowane głównie jako ośrodki skupienia społecznego, w których występują zjawiska kulturowe będące wynikiem ewolucji społeczeństwa. Miasto to miejsce zbiorowej konsumpcji i nadprodukcji siły roboczej. To także zbiorowość terytorialna, zjawisko wielofunkcyjne, wielokształtne, określone jako forma bytowania ludzi, ściśle powiązane z ich rozwojem społecznym, kulturalnym i technicznym[6].

Zdaniem Edwarda Nycza miasto to niezbyt bezpieczna przestrzeń umożliwiająca z jednej strony dynamizm zmian, z drugiej zaś, w wyniku osłabienia więzi ludzkich, powodująca depersonalizację, a ta z kolei prowadzi do alienacji, anonimowości, co jest szczególnie widoczne w chaosie przestrzennym blokowisk

[5] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 5–8.

[6] M. Malikowski, *Socjologiczne badanie miasta. Problemy pojęciowe, teoretyczne i metodologiczne*, Rzeszów 1992, s. 51–58; M. Malikowski, *Zadania rodzimej socjologii miasta wobec przemian systemu* [w:] A. Sułek, W. Wincławski (red.), *Przełom i wyzwanie. Pamiętnik VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Toruń, 19–22 września 1990*, Warszawa–Toruń 1991, s. 336.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

o akulturowym i odspołecznym charakterze. Miasto jako twór nie tylko przyciąga, lecz także generuje zagrożenia i przestępczość[7].

Przestępczość nie jest wyrażeniem ustawowym, nie stanowi również elementu języka prawniczego. Przestępczość to według kryminologii zbiór czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, które zostały popełnione na obszarze danej jednostki terytorialnej. Skala przestępczości to prezentowanie tego zjawiska pod kątem ilościowym i jakościowym. Skalę przedstawia statystyka publiczna. Rozmiar przestępczości zależy od stopnia zaangażowania członków społeczeństwa w ujawnianie zaobserwowanej działalności przestępczej, a także od wytworzonego w społeczeństwie klimatu potępienia wobec sprawców przestępstwa. Według Brunona Hołysta właściwa atmosfera w społeczeństwie jest rezultatem stosunku obywateli do wymiaru sprawiedliwości, a ten jest w znacznym stopniu pochodną ogólnego nastawienia społeczeństwa do organów władzy państwowej[8].

Socjologia jako nauka wyrosła przede wszystkim z praktyki życia miejskiego i problemów społecznych rozgrywających się na arenie miejskiej. Socjologiczne podejście do problemów miejskich polega na badaniu zbiorowości miejskiej, jej warunków życia, różnych form jej organizacji w związku z zamieszkałą i kształtowaną przez nie przestrzenią, czyli na badaniu przestrzenno-instytucjonalnych aspektów życia społecznego, życia zbiorowego w mieście[9]. Szczegółowo problemami miast zajmuje się socjologia miasta — gałąź wiedzy o funkcjonowaniu zbiorowości ludzkich w przestrzeni miasta. Wzajemna konfiguracja siedzib ludzkich, zwłaszcza ich koncentracja i zagęszczenie na pewnym obszarze architektonicznym, stanowi swoistą arenę, na której rozgrywają się procesy społeczne[10].

Polski badacz socjologii miasta z lat 70. XX w., Aleksander Wallis (a także wielu innych współczesnych), stwierdza, że miasto to organizm złożony z dwóch organicznie powiązanych, współdziałających na zasadzie sprzężeń zwrotnych, lecz autonomicznych podsystemów, tj. urbanistycznego i społecznego. Podsystem urbanistyczny to całokształt zarówno materialnych elementów miasta stworzonych przez człowieka, jak i elementów naturalnych, które składają się na strukturę przestrzenną. Podsystem ten wyznacza rozmieszczenie w przestrzeni wszystkich podstawowych funkcji realizowanych na obszarze miasta, tzn. miejsc zamieszkania, pracy, handlu i usług, oświaty i nauki, komunikacji, rozrywki i sportu, kultury i życia artystycznego. Innymi słowy podsystem urbanistyczny określa rozmieszczenie w przestrzeni ekonomicznej bazy miasta oraz jego infrastruktury mieszkaniowej i kulturowej. Podsystem społeczny natomiast to zbiorowość użytkowników miasta, których podstawową strukturę tworzą mieszkańcy. Przez socjologów jest

---

[7] E. Nycz, *Dorastanie w przestrzeni społeczno-kulturowej miasta przemysłowego. Studium socjologiczno-pedagogiczne*, Opole 2001, s. 61.

[8] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 95.

[9] M. Malikowski, *Socjologiczne badanie miasta*…, wyd. cyt., s. 55–58.

[10] B. Misztal, *Socjologia miasta. Nauka i perspektywy praktycznych zastosowań*, Warszawa 1978, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

traktowany jako główny w badaniach nad budową i strukturą społeczeństwa miejskiego. Badania socjologiczne w ramach tego podsystemu służą do wyjaśnienia funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa w miastach zarówno jako całości, jak i jego elementów składowych, a szczególnie do analizy zachowań społeczeństwa w przestrzeni miejskiej[11].

Podstawą do różnego rodzaju analiz w ramach podsystemu społecznego są przemiany demograficzno-społeczne. Obejmują one przede wszystkim takie zmienne charakteryzujące miasto, jak: liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa ludności, struktura zawodowa, płeć, przyrost liczby mieszkańców (ostatnio w dużych miastach polskich obserwuje się także spadek liczby ludności), w tym przyrost naturalny, ruch migracyjny, struktura zatrudnienia ludności, zjawisko bezrobocia, wykształcenie, model rodziny (rosnąca liczba związków partnerskich i samotnych rodziców wychowujących dzieci)[12].

Każdy z opisanych podsystemów ma skomplikowaną budowę i strukturę, co prowadzi do znacznej złożoności ich wzajemnych relacji, ukształtowanych przez ciąg wydarzeń historycznych. Również w miastach całkowicie nowych podsystem urbanistyczny wyrasta z dotychczasowych doświadczeń ludzi, a podsystem społeczny powstaje z jednostek, rodzin, grup zawodowych i innych grup społecznych o określonych społecznych rodowodach[13]. Niektórzy autorzy — badacze miasta zamiast sformułowania „miasto" bardzo często używają określenia „przestrzeń miejska". Jedni używają go w odniesieniu tylko do fizycznej przestrzeni, na której funkcjonują ludzie i infrastruktura miasta, inni zaś bardzo często przestrzeń miejską rozumieją jako składającą się zarówno z przestrzeni fizycznej, jak i z przestrzeni społecznej.

Odnosząc się szerzej do podsystemu urbanistycznego, można stwierdzić, że współczesne miasto składa się z przenikających, nakładających się na siebie, słabo uporządkowanych przestrzeni, jego obszar jest na ogół nieokreślony, a plan często przypomina plamę rozlanego atramentu. W miastach są jednak podejmowane próby porządkowania tego chaosu. Pierwszy sposób urbanistyczny realizowany przez władze miast wprowadza ład organizacyjny. Miasta dzieli się na strefy pracy, zamieszkania, usług, wypoczynku itp., które wiąże się ze sobą siecią infrastruktury i transportu. W przestrzeni miejskiej wyodrębnia się zespoły mieszkaniowe, ośrodki usługowe itp. oraz próbuje się je hierarchizować w zależności od liczby potencjalnych klientów, reguł dostępności i zaopatrzenia, funkcji, jakie mają pełnić. Drugi sposób porządkowania miejskiej przestrzeni polega na wyodrębnieniu i hierarchizacji przestrzeni przez samych mieszkańców na podstawie konkretnej

[11] A. Wallis, *Miasto i przestrzeń*, Warszawa 1977, s. 79.

[12] M. Szmytkowska, *Przestrzeń społeczna miasta w okresie transformacji. Przypadek Gdyni*, Warszawa 2008, s. 53–57.

[13] A. Wallis, *Miasto i przestrzeń*…, wyd. cyt., s. 80–83; B. Jałowiecki, A. Majer, M.S. Szczepański (red.), *Przemiany miasta. Wokół socjologii Aleksandra Wallisa*, Warszawa 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

praktyki i symboli. Wyodrębnione przez nich i porządkowane przestrzenie to dom (mieszkanie), jego otoczenie (balkony, ogrody, skwery, ogródki działkowe, tereny zielone), dzielnica (coraz mniej obecna w potocznej świadomości)[14].

Urbanistyczna przestrzeń miejska to nie tylko miejsce geograficzne, w którym przyszło nam żyć, lecz także ważny czynnik wpływający na zachowania zbiorowości ludzkiej, jej stany emocjonalne, estetyczne itp. Warte podkreślenia i zwrócenia uwagi jest to, że ludzie od najdawniejszych czasów zawsze mieli świadomość cech przestrzeni, w której żyją, i funkcjonalnie do tej przestrzeni organizowali swoje życie w miastach. O ile było to możliwe, starano się zawsze modyfikować przestrzeń w ten sposób, by służyła ona ważnym celom społecznym. Wpływ czynników przestrzennych na organizację życia społecznego jest faktem[15].

Fizyczna przestrzeń w miastach bardzo często wywołuje bezpośredni wpływ na zachowania związane z bezpieczeństwem publicznym, ponieważ istnieje ścisły związek między stanem przestrzeni a zjawiskami związanymi z naruszeniami prawa i porządku publicznego. Najlepiej ilustruje to teoria „wybitych szyb". Teoria ta kładzie nacisk na właściwe utrzymanie przestrzeni, zwłaszcza miejskiej, i zarządzanie nią. Głosi ona, że jeżeli choć jedna szyba zostanie wybita w oknie budynku, widok takiego stanu spowoduje, że następne też będą wybite. Budynek będzie sprawiał wrażenie zaniedbanego, pozbawionego nadzoru, a to prowokuje potencjalnych przestępców. Każda degradacja przestrzeni publicznej powoduje drobną przestępczość, która z czasem zamienia się w rozboje, pobicia, a w konsekwencji w ciężkie przestępstwa. Teoria ta wskazuje na potrzebę utrzymywania przestrzeni miejskiej w odpowiednim estetycznym stanie i porządku. Jest ona podstawą programu *Jakość życia*, który wdrożył William Bratton, szef policji Nowego Jorku, wraz z burmistrzem Rudolphem Giulianim. Celem programu było zdobycie kontroli nad przestępczością w tej wielkiej metropolii. W miastach na całym świecie przykłada się ponadto wielką wagę do budowania bezpiecznych przestrzeni jako środka do eliminowania przestępczości w myśl tzw. koncepcji obronnej[16].

Niebezpieczne dzielnice, zwłaszcza w dużych miastach, łączy podobieństwo pod względem urbanistycznym. Układ wąskich ulic oraz połączone ze sobą podwórka umożliwiają ucieczkę sprawcy z miejsca przestępstwa. Taka zabudowa dominuje w „kryminalnych gettach" Warszawy, Gdańska, Łodzi czy Katowic. Wokół zaniedbanych, zrujnowanych budynków tworzy się podkultura marginesu. Gdy

---

[14] B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 379.

[15] J. Wódz, *Społeczna rola przestrzeni, wprowadzenie do rozważań socjologicznych nad przestrzenią* [w:] M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Społeczeństwo i przestrzeń zurbanizowana. Teksty źródłowe*, Rzeszów 2011, s. 70–71.

[16] K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 224; R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Szczytno 2010, s. 17–18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

takie jądro już powstanie, zaczyna ściągać ludzi marginesu z całego miasta. W takich miejscach panuje silna solidarność, bo ofiarami przestępców padają praktycznie tylko ludzie z zewnętrz. W wielkich miastach takimi enklawami są wielkie blokowiska. W każdym dużym mieście są zidentyfikowane takie rejony, w których policja i władze miast próbują wdrażać programy ich „sanacji"[17].

Współczesne koncepcje zapobiegania przestępczości w miastach wprost uznają powiązanie przestrzeni miejskiej z aktem przestępczym. Przestrzeń miejska sprzyja popełnianiu przestępstw. Miejscami, w których przestępczość się nasila, są:

— „generatory strachu" — miejsca opuszczone, wzbudzające poczucie strachu, kojarzone z występowaniem zachowań aspołecznych;
— „punkty zapalne" — miejsca koncentracji zachowań przestępczych i antyspołecznych;
— „beczki miodu" — restauracje, dyskoteki, puby, nocne sklepy, gdzie koncentruje się nocne życie i ludzie przesiadują dłużej niż powinni;
— „zbyt duże obiekty" — supermarkety i inne;
— „generatory ruchu" — dworce, deptaki, ciągi komunikacji pieszej, w których jest nasilona ruchliwość ludzka — stwarzające większą anonimowość, co sprzyja popełnianiu przestępstw.

Naukowcy i praktycy w ramach tych teorii zalecają kształtowanie przestrzeni fizycznej w miastach w taki sposób, by była to przestrzeń bezpieczna, czyli tworzenie takich miejsc, które utrudnią przestępcy popełnienie przestępstwa, a zarazem zapewnią poczucie bezpieczeństwa mieszkańców[18].

Zajmowanie określonego miejsca w przestrzeni stwarza nierówne szanse życiowe dla jednostki i grup społecznych, implikuje nierówne warunki życia, a często powiększa i utrwala skalę zróżnicowania wynikającą z nierówności czysto społecznych (statusowych, pozaprzestrzennych), w zakresie jego aspektów tradycyjnie ujmowanych (dochodu, władzy, stanowiska, wykształcenia, prestiżu). Przestrzeń jest dobrem powszechnie pożądanym, zarówno przez poszczególne jednostki, jak i grupy społeczne, instytucje, organizacje w różnych aspektach i wymiarach (mikro, mezo, makro). Ze względu na różne cele i dążenia życiowe ludzie wartościują ją dodatnio lub ujemnie oraz rywalizują mniej lub bardziej świadomie o jak najbardziej korzystne warunki do zajmowania określonego, dogodnego dla nich miejsca w przestrzeni dla wynikających z tego korzyści przestrzennych[19].

Bohdan Jałowiecki i Marek Szczepański, czołowi współcześni polscy badacze zjawisk społecznych w mieście, stwierdzają, że w charakterystyce miejskiej przestrzeni społecznej należy odnieść się do podstawowego pojęcia charakteryzującego

[17] A. Hołysz, *Strefy bezprawia — najniebezpieczniejsze dzielnice Warszawy, Łodzi, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Gdańska, Katowic, Szczecina, wywiady z B. Hołystem, P. Moczydłowskim*, „Wprost" z 30 marca 2003 r., s. 41–44.

[18] R. Głowacki i in., *CPTED jako strategia*…, wyd. cyt., s. 17–18.

[19] M. Malikowski, *Przestrzeń jako wymiar struktury społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1994, nr 1, s. 93–94.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ludzi i ich działania. Zbiorowość ludzi w mieście to grupa społeczna, to rzeczywisty zbiór jednostek utworzony na bazie wspólnych zbiorowych postaw i działalności prowadzącej do osiągnięcia wspólnego celu[20].

Aby trafnie scharakteryzować grupę społeczną, należy przyjrzeć się społeczności lokalnej będącej częścią składową wspomnianego podsystemu społecznego. To istotny wątek składowy rozmaitych koncepcji oferujących sposoby rozwiązania problemów zbiorowości miejskich. Najogólniej można stwierdzić, że to grupa ludzi, która zamieszkuje ściśle określone terytorium. Bliskość ich miejsca zamieszkania sprawia, że powstają między nimi różnego rodzaju więzi. Społeczność lokalna w mieście odgrywa ważną rolę w kształtowaniu ładu społecznego w mieście. We współczesnych miastach odżywa idea rozwoju społeczności lokalnych *community development*, prowadząca do organizowania się mieszkańców w celu zaspokojenia swoich potrzeb i realizacji określonych lokalnych interesów. Budowa społeczności lokalnych o silnych więzach to jedna z recept na zwiększenie bezpieczeństwa w miastach. Jest to oczywiście trudne, bo trzeba dążyć do odbudowy zaufania między jednostkami, ale jest to możliwe[21]. Zapewnienie bezpieczeństwa to cel naczelny naszego państwa. Środkiem do tego może być zbudowanie takich interakcji społecznych w miastach, aby mieszkańcy chcieli uczestniczyć w procesie zapewnienia bezpieczeństwa, biorąc sprawy w swoje ręce. Może się to odbyć przez zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego — współodpowiedzialnego i współuczestniczącego w procesie budowania szerokiego frontu do walki z zagrożeniami. Przejawem budowania takiego frontu przez mieszkańców miast jest ich autentyczny udział w fundacjach, stowarzyszeniach, organizacjach typu *non profit* działających na rzecz walki z różnymi zagrożeniami w imię hasła „bezpieczeństwo to nasza wspólna sprawa"[22].

Na dorobku socjologii bazuje współczesna kryminologia. Teorie kryminologiczne wynikają z badania czynników, które sprzyjają popełnianiu przestępstw (sytuacja kryminogenna). Kryminologia stara się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego człowiek staje się przestępcą. Czynnikami sprzyjającymi popełnianiu przestępstw są według tej nauki zjawiska społeczne, predyspozycje psychiczne sprawcy, sprzyjające okoliczności, rola ofiary. Brunon Hołyst, uznany polski kryminolog, stawia tezę, że głównymi źródłami przestępczości są takie patologie społeczne, jak: alkoholizm, narkomania, prostytucja, oraz inne negatywne zjawiska społeczne (bieda, ubóstwo, bezrobocie). Szczególne nasilenie tych zjawisk występuje właśnie w przestrzeni miejskiej. Na zagrożenie przestępczością wpływ mają także: pochodzenie sprawcy z określonego środowiska kryminogennego, np. z rodzin dewiacyjnych,

[20] B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń…*, wyd. cyt., s. 316–317.

[21] K. Dziurzyński, A. Sawicki, *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Warszawa 2010, s. 269.

[22] A. Maczek, *Publiczna przestrzeń miejska* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo…*, wyd. cyt., s. 56, 57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ze środowiska blokersów i gangów ulicznych, bezdomnych i bezrobotnych[23]. Kryminologia zajmuje się przede wszystkim przestępczością, a zwłaszcza badaniem i gromadzeniem całościowej wiedzy na temat przestępczości jako formy zachowania dewiacyjnego, jako zjawiska społecznego, a miejscem tych badań jest najczęściej właśnie miasto. Nauka ta charakteryzuje przestępczość w kontekście zmian społecznych, które zachodzą w życiu człowieka. Zajmuje się także sprawcami i ofiarami przestępstwa, instytucją kontroli społecznej i mechanizmami kontrolnymi, jakie tworzą społeczeństwa w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości[24].

Przykładem ścisłej współpracy socjologii i kryminologii jest subdyscyplina w ramach socjologii zajmująca się patologiami społecznymi, czyli zjawiskami społecznymi traktowanymi jako szkodliwe, zakłócające w jakiś sposób prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa[25]. Na wiedzy socjologicznej wypracowanej zwłaszcza w środowiskach miejskich bazują także współczesne doktryny kryminologiczne, starające się wskazać przyczyny przestępczości, których należy doszukiwać się w funkcjonowaniu człowieka w zbiorowościach, zwłaszcza w dużych skupiskach ludności. Należą do nich teorie: anomii Emila Durkheima, ekonomiczne, zróżnicowanych powiązań Edwina Sutherlanada, podkultur, kontroli społecznej Travisa Hirschiego, samokontroli, kontroli społecznej, naznaczania — stygmatyzacji, społecznego uczenia się zachowań agresywnych i inne[26].

Najbardziej obecnie znaną i uznawaną za pionierską w badaniach socjologicznych dotyczących wielkich miast jest „szkoła chicagowska ekologii społecznej" (*socialecology*) rozwinięta na początku XX w. w Stanach Zjednoczonych (nurt klasyczny). Jej twórcy to Robert Ezra Park, William Ernest Burgess i Robert McKenzie (za umowną datę powstania tej szkoły uważa się rok 1915). Nurt ten charakteryzuje się badaniem zmienności w określonych środowiskach, zbiorowościach, w kontekście ich powiązań z przestrzenią, ze środowiskiem, w którym żyją ludzie, także ze środowiskiem przyrodniczym[27]. Teoria ekologiczna jest akceptowana także przez kryminologię w ramach jej badań w tzw. nurcie socjologicznym[28].

Podstawowym założeniem kierunku socjologicznego w kryminologii jest stwierdzenie, że zachowanie każdego człowieka jest uwarunkowane wpływem czynników społecznych. Istniejące niekorzystne warunki społeczne i socjalne ekstrapolują zagrożenia, w tym działania przestępcze. Neutralizacja lub złagodzenie możliwych do identyfikacji warunków pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie przestępczości[29].

---

[23] B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 62–64.

[24] K. Bułat, P. Czarnecki, A. Gorzelak, K. Grabowski, J. Jodłowski, M. Małek, S. Młodowska-Mąsior, A. Papierz, M. Stożek, *Kryminologia*, Warszawa–Kraków 2010, s. 15.

[25] Tamże, s. 29.

[26] Zob. B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 951–997.

[27] B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń*…, wyd. cyt., s. 16–17.

[28] K. Bułat i in., *Kryminologia*…, wyd. cyt., s. 37.

[29] J. Dworzecki, J. Szymczyk, *Kryminologia. Wybrane zagadnienia*, Gliwice 2010, s. 30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W socjologii miasta jednym z głównych jest pytanie o pożądane wizje porządku miejskiego, o wzory świata społecznego, natomiast podstawowym problemem kryminologii jest szukanie odpowiedzi, dlaczego w miastach występuje dużo większe nasilenie przestępczości niż na terenach poza nimi i co przyczynia się do tego stanu. Z danych dotyczących zagrożenia przestępczością wynika, że w miastach polskich w latach 2010–2012 popełniono 75% ogółu wszystkich przestępstw w Polsce, a współczynniki zagrożenia przestępczością liczone na 100 tys. mieszkańców są znacznie wyższe w miastach niż na terenach pozamiejskich[30].

Wiedza dotycząca charakterystyki miast jako systemu społeczno-organizacyjnego wydaje się niezbędna w badaniach nad bezpieczeństwem publicznym w mieście z co najmniej dwóch powodów. Jeden z nich to fakt, że zarówno poczucie bezpieczeństwa, czyli bezpieczeństwo subiektywne, jak i „twarde dane" statystyczne ukazujące obiektywny wymiar bezpieczeństwa wskazują na to, że:

— istnieje dosyć wyraźna zależność między poziomem bezpieczeństwa publicznego w danej miejscowości a jej wielkością; sugeruje to, że wielkość miasta jest istotną zmienną wpływającą na bezpieczeństwo mieszkańców, a także na bezpieczeństwo publiczne;
— istnieją różnice poziomu bezpieczeństwa (subiektywnego i obiektywnego) między miastami o podobnej wielkości; nie tylko badania, lecz także doświadczenie potoczne wskazują, że nawet w tym samym mieście jedne dzielnice są bezpieczniejsze od innych.

Termin „bezpieczeństwo miasta" bardzo często pojawia się nie tylko w badaniach empirycznych dotyczących „bezpieczeństwa publicznego w przestrzeni miejskiej", lecz także w analizach teoretycznych, opracowaniach, jak również podczas prezentowania tzw. stanu bezpieczeństwa. W rozumieniu tego pojęcia należy brać pod uwagę nie tylko bezpieczeństwo obywateli w mieście, lecz także bezpieczeństwo miasta rozumianego jako system społeczno-organizacyjny[31].

W badaniach nad miastem z punktu widzenia tych nauk muszą być uwzględnione także czynniki makrospołeczne, ponieważ miasto nie jest oderwane od całości społeczeństwa i jego właściwości, jak również wpływy wywierane na miasto przez struktury i procesy makrospołeczne, przede wszystkim ekonomiczne, polityczne, co uzasadnia pytanie, co miejskie, a co ogólniejsze[32].

Jak widać, nie sposób badać miasta w oderwaniu od otaczającego je świata. O tym, jak żyją i funkcjonują zbiorowiska ludzkie w dużych miastach, decydują przede wszystkim uwarunkowania lokalne, ale również dość obszerny katalog czynników makrospołecznych, dotyczących przestrzeni pozamiejskich.

---

[30] Dane statystyczne dotyczące przestępczości od stycznia do grudnia w latach 2010 i 2011 w wybranych jednostkach Policji opracowano na podstawie danych Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości „Temida".

[31] M. Cieślarczyk, *Niektóre teoretyczne i metodologiczne aspekty badania problemów bezpieczeństwa publicznego w mieście* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo*…, wyd. cyt., s. 10.

[32] K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne*…, wyd. cyt., s. 42.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

2.2. Istotne problemy społeczne dużych aglomeracji miejskich w Polsce

Jednym z bardzo ważnych zewnętrznych czynników makrospołecznych wpływających znacząco na funkcjonowanie miast na świecie i w Polsce na przestrzeń miejską z jej podsystemami społecznym i przestrzennym jest globalizacja. Globalizacja to proces, który już zmienił i nadal zmienia życie mieszkańców świata, w tym przede wszystkim miast, dlatego należy ją dzisiaj wiązać zarówno z rozwojem miast, jak i z problemami, które już pojawiły się w miastach i nadal się pojawiają w jej wyniku.

Miasto jak soczewka skupia wszystkie istotne problemy współczesnego świata. W historii cywilizacji miasto zawsze było wartościowane w dwojaki sposób. Z jednej strony miasta były ośrodkami innowacji, atrakcyjnych form życia, a z drugiej utożsamiano je z siedliskami zła tego świata. Dzisiaj w światowym systemie społeczno-gospodarczym miasta, zwłaszcza te duże, często nazywane miastami światowymi, stały się istotnymi podmiotami dla procesów globalizacji. Można postawić tezę, że zasięg i intensywność procesów globalizacji wyznaczają tereny zurbanizowane[33].

Dziś globalizuje się niemal wszystko: gospodarkę, finanse, produkcję, naukę i technikę, technologię, kulturę, styl życia, modę, sposób odżywiania się, formy spędzania czasu wolnego, sport, rekreację, nawet zagrożenia związane z terroryzmem czy patologiami społecznym. W literaturze można znaleźć różne definicje globalizacji. Edward W. Soja[34], współczesny amerykański badacz miasta, niezwykle trafnie zdefiniował globalizację, nazywając ją kompresją współczesnego świata. Ta prosta definicja oddaje istotę globalizacji, której sens tkwi w redukowaniu przestrzeni i odległości w tej przestrzeni oraz w skracaniu czasu (globalna wioska). Jednocześnie traktuje globalizację jako proces, w którym ściera się ze sobą wiele przeciwstawnych trendów i tendencji, co w odniesieniu do miast prowadzi do heterogenizacji architektury, modelu organizacji środowiska życia, organizacji rynków pracy, społeczności lokalnych, tożsamości polityki miejskiej, życia codziennego, planowania miast itp. Efektem tych procesów są nie tylko zmiany instytucjonalne, behawioralne, ideologiczne, kulturowe, lecz także narastanie nierówności społecznych, wzrost napięć, konfliktów, zagrożeń dla miast i społeczności miejskiej, konfrontacji na różnym tle[35].

---

[33] A. Lisowski, *Kilka uwag geografa w sprawie problemów współczesnego miasta* [w:] T. Duda, M. Fuhrmann, A. Gendźwiłł, A. Izdebski, K. Kuzko, M. Pieniążek (red.), *Dynamika przestrzeni miejskiej*, Warszawa–Poznań 2006, s. 23.

[34] E.W. Soja, A.J. Scott (red.), *The City. Los Angeles and Urban Theory, at the End of the Twentieth Century*, Berkeley 1996.

[35] J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast*, Opole 2006, s. 12–13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Do głównych efektów globalizacji zaliczamy metropolizację świata. Metropolie rządzą światem, gdyż w ich obrębie znajduje się większość ośrodków decyzyjnych, zarówno w płaszczyźnie gospodarczej, jak i kulturowej. Sieci metropolii na świecie są połączone więzami i interesami. Są głównymi aktorami i stacjami cywilizacyjnymi, w których krzyżują się strumienie ludzi, informacji, pieniędzy, kultury, wszelkiego rodzaju usług i problemy współczesnego świata. Jesteśmy dzisiaj świadkami gwałtownych przemian na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Te światowe przemiany dotykają zwłaszcza dużych miast, a następnie promieniują, nie zawsze pozytywnie, na resztę[36].

Przejawów globalizacji w miastach polskich można się doszukiwać zarówno w sferze gospodarki miejskiej, jak i w życiu zbiorowości ludzkich. Jeśli idzie o sferę gospodarki, to należy tu zwrócić uwagę przede wszystkim na inwestycje zagraniczne oraz internacjonalizację gospodarki i jej przejaw — powstawanie firm globalnych, co obejmuje działalność produkcyjną i usługową w całym ich zróżnicowaniu rodzajowym. Globalizacja życia społecznego zaś obejmuje przede wszystkim drogę życia i postawy życiowe, charakter i warunki pracy, warunki zamieszkania, sposób odżywiania się, spędzania czasu wolnego, formy działalności handlowej, naukę i kulturę, sport, używany język, polaryzację dochodów, a także zagrożenia pojawiające się w różnych sferach życia. Wpływ trendów globalnych na życie społeczne w miastach jest dzisiaj bardzo duży i obejmuje coraz to nowsze jego sfery. Globalizacja prowadzi do nowego porządku w miastach dzięki takim procesom społecznym, jak homogenizacja, synchronizacja, dyfuzja czy fragmentacja kulturowa. W ich efekcie zmienia się spojrzenie świata na miasto i jego mieszkańców, zmieniają się relacje społeczne, zachowania itp. Mieszkańcy polskich miast stają dziś w obliczu wielu wyborów, od których zależy ich pozycja społeczna, status materialny, dalsza kariera czy po prostu dalszy los. Wszystko to prowadzi do zmian jakościowych w życiu zbiorowości miejskich, czego wyrazem jest nowe spojrzenie na świat, nowy styl życia, nie zawsze taki, jakiego należałoby się spodziewać, często materialnie zorientowany.

Kończąc rozważania o globalizacji, trzeba powiedzieć, że przynosi ona zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty. Do efektów pozytywnych zaliczamy: zwiększenie potencjału produkcyjnego i usługowego, nowe miejsca pracy, podniesienie poziomu nowoczesności, innowacyjności, konkurencyjności gospodarki, podniesienie standardów jakościowych wytwarzanych produktów i usług, podniesienie poziomu wiedzy oraz rozwój placówek naukowo-badawczych, nowe obszary inwestowania w miastach i zagospodarowania terenu, poprawę zaopatrzenia ludności, rewitalizację miast, poprawę ich estetyki i funkcjonowania, ożywienie kulturalne, rozwój turystyki miejskiej, poprawę jakości życia w miastach, poprawę dbałości o środowisko. Do negatywnych zaś zaliczyć można: polaryzację dochodów i deprywację społeczną, degradację substancji materialnej miast, rozwój przestępczości zorganizowanej, rozwój procesów i zjawisk patologicznych, poszerzanie się obszaru

[36] M. Rybakowski (red.), *Edukacja — praca — bezpieczeństwo*, Zielona Góra 2009, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

biedy, bezrobocie, rozwój agresywnych zachowań społecznych, powstawanie i rozwijanie się subkultur, relatywizm moralny, kosmopolityzm, hedonizm, materialne zorientowanie człowieka, upadek więzi rodzinnych, nieuznawanie i brak autorytetów moralnych, znieczulicę, konsumpcyjny model życia, brak działań bezinteresownych, rozwój chorób cywilizacyjnych, zwłaszcza na tle nerwowym, depresje i samobójstwa[37].

Największymi problemami współczesnych dużych miast, które pojawiły się bądź nasiliły w wyniku opisanego procesu, są problemy społeczne obejmujące szerokie spektrum zagrożeń dla bezpieczeństwa w miastach. Z całej długiej listy problemów społeczne są najważniejsze, gdyż dotykają dużych grup ludności. Według socjologa miasta, K. Frysztackiego, problem społeczny to warunki zdefiniowane przez znaczące grupy w obrębie populacji jako odstępstwo od społecznych standardów, które w przekonaniu tych grup muszą być podtrzymane, jeżeli ludzkie życie czy porządek ludzkich działań i wydarzeń wyznaczających i utrzymujących sens życia mają nadal trwać. Problemy są i pojawiają się w procesie społecznego obserwowania rzeczywistości. Problemem jest także społeczne przekonanie o zdarzeniach społecznych, swoista rozbieżność między tym, jak się rzeczy mają a jak mieć powinny[38].

Inaczej można powiedzieć, że problemy społeczne są to pewne groźby, zagrożenia dla społeczeństwa. W życiu dużych miast zagrożenia społeczne mają istotne znaczenie, gdyż wpływają bezpośrednio na rozwój tych miast, na jakość życia i przebywania w miastach ich mieszkańców. Wpływając bezpośrednio na jakość życia poszczególnych ludzi, wpływają pośrednio na życie organizmu miejskiego, a także na funkcjonowanie całych społeczeństw. Rozpatrując współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, oprócz tradycyjnych już zagrożeń militarnych, politycznych i ze sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, należy wziąć pod uwagę także inne, przede wszystkim społeczne, które godzą w egzystencjalne i biologiczne podstawy trwania narodu i państwa[39].

We współczesnych miastach występuje grupa problemów społecznych, które nie są co prawda bezpośrednio związane z bezpieczeństwem publicznym w mieście, lecz mają istotny wpływ na funkcjonowanie współczesnych dużych polskich miast, a pośrednio wpływają na bezpieczeństwo i porządek publiczny i jego odczuwanie. Do istotnych problemów dużych miast zaliczamy związane z:

— transportem i komunikacją miejską,
— ekologią i troską o środowisko,
— zarządzaniem, z rozwojem miast i gospodarką przestrzenną,
— rozwarstwieniem dochodów ludności,
— demografią,
— zbilansowaniem rynków pracy.

---

[37] J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Kierunki przekształceń*…, wyd. cyt., s. 21–31.

[38] K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa 2009, s. 17.

[39] M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009, s. 38.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wszystkie duże miasta na świecie i w Polsce nadal nie panują nad problemami związanymi z gwałtownym rozwojem motoryzacji we współczesnych strukturach miejskich. Inicjatywy i wciąż nowe rozwiązania organizowania ruchu drogowego w miastach nie są w stanie rozwiązać problemu mieszkańców poruszających się każdego dnia różnymi środkami transportu. Codzienne korki na drogach dojazdowych do miasta i wyjazdowych z miasta, codzienne poszukiwanie miejsc parkingowych, dezorganizacja ruchu pieszego przez ruch pojazdów, często przechodzący przez miasta ruch tranzytowy, hałas, zanieczyszczenie powietrza dezorganizują życie setkom mieszkańców dużych miast. Mimo że w miastach buduje się miejsca parkingowe, zarówno podziemne, jak i wielokondygnacyjne naziemne, organizuje się system transportu szynowego (metro, szynobusy), wprowadza restrykcyjne dla kierowców przepisy i ograniczenia, systemy blokowania wjazdów do miast i bezwarunkowych zakazów, to w większości dużych miast na świecie i w Polsce problem ten jest nierozwiązany, a jego negatywne skutki cywilizacyjne nadal rosną. Z problemem motoryzacji wiąże się także związany z organizacją sprawnej komunikacji śródmiejskiej i komunikacji łączącej miasto z terenami je otaczającymi[40]. Wielkie miasta stosują dzisiaj tzw. marketing terytorialny, czyli ogół działań związanych z komunikowaniem się jednostki terytorialnej z jej otoczeniem. To komunikowanie jest łatwiejsze i przynosi efekty, gdy istnieje sprawna infrastruktura drogowa i dobrze zorganizowana komunikacja. Drogi, transport i komunikacja wpływają także bezpośrednio na atrakcyjność regionu, miasta. Sprawna komunikacja to siła napędowa rozwoju. W latach 2009 i 2010 w śląskich miastach należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego: Katowicach, Sosnowcu, Bytomiu, Gliwicach, Zabrzu i Rudzie Śląskiej, przeprowadzono badania w zakresie problemów, z jakimi stykają się mieszkańcy tego regionu. Wśród problemów definiowanych przez mieszkańców metropolii „Silesia" na głównym miejscu znalazły się związane z przestępczością i z infrastrukturą drogową miast (zły stan dróg, zbyt duże nasilenie ruchu na istniejących drogach, słaba przepustowość). Zarządzający tymi miastami uznali, że takie inwestycje drogowe, jak: budowanie sieci dróg, autostrad, szybkich połączeń i rozbudowa struktury komunikacyjnej, to priorytety rozwoju tej metropolii na najbliższe lata[41].

Permanentnym problemem dużych miast jest niszczenie — degradacja przez organizm miejski środowiska naturalnego. Miasto to ekosystem otwarty o ograniczonych możliwościach samoregulacji. Ten ekosystem ma nadmiernie rozbudowany poziom konsumentów (wysokie zużycie energii, wody) oraz nadmiernie rozbudowany poziom producentów (wytwarzanie nadmiernej ilości odpadów i zanieczyszczeń ziemi, powietrza i wody). Władze miast, zdając sobie sprawę z powagi sytuacji, próbują rozwiązywać problemy ekologiczne, wykazując społeczną troskę o jakość życia. Dbając o bezpieczeństwo zdrowotne, starają się chronić środowisko,

[40] T. Parteka, *Europejskie wyzwania spójności polskiej przestrzeni. Regiony, metropolie, transport*, Gdańsk 2008, s. 125–126.

[41] G. Gawron, P. Rojek-Adamek, *Europejskie szlaki — śląskie drogi. Trendy rozwojowe Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia". Raport z badań*, Tychy 2011, s. 63, 77, 88.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

rozwijają inwestycje ekologiczne (oczyszczalnie ścieków, wysypiska komunalne, utylizacja odpadów, sieci wodno-kanalizacyjne), wydzielają z przestrzeni miejskiej strefy: spokoju, zieleni, ruchu pieszego, inwestują w zieleń miejską (nasadzenia), budują ścieżki rowerowe itp. Postępowanie proekologiczne w zarządzaniu miastem ma na celu także wydzielenie z przestrzeni miejskiej zielonych stref wypoczynku i rekreacji. Ekologia jest dzisiaj bardzo ważną sferą w życiu miasta, a także elementem planowania rozwoju miasta, w tym planowania strategicznego i przestrzennego. Planowanie przestrzenne w skali całego miasta, rejonu, czy dotyczące konkretnych inwestycji musi uwzględniać aspekty związane z ochroną środowiska. Ochrona środowiska dzisiaj znacząco przyczynia się do rozwoju miast i decyduje o wyborze miasta jako miejsca na dalsze życie wielu ludzi, zwłaszcza młodych[42].

Niezwykła złożoność grup interesów we współczesnych miastach utrudnia opracowanie spójnej polityki zarządzania i rozwoju. Zasadniczymi problemami w tej grupie często są: fatalne zarządzanie, skomplikowane procedury biurokratyczne służące różnym grupom, niewłaściwie prowadzona gospodarka przestrzenna, niewłaściwe zagospodarowanie stref miejskich, rozrzutne gospodarowanie ziemią, co skutkuje zanikiem ładu przestrzennego i pogłębianiem fragmentacji miasta. Problemem staje się właściwe zagospodarowanie terenów poprzemysłowych, powojskowych, magazynowych, tzw. ugorów miejskich[43]. W miastach spotykamy się z chaotycznością i irracjonalnością układów przestrzennych, dysproporcjami między rozwojem zabudowy a infrastrukturą techniczną, z niedorozwojem usług lokalnych, barierami architektonicznymi, dewastacją krajobrazu czy po prostu brzydotą architektoniczną. Władze miast stają przed wyzwaniem związanym z przeciwstawieniem się degradacji w przestrzeni miejskiej znacznych jej obszarów, co jest najczęściej spowodowane zmianami strukturalnymi w przemyśle i powstawaniem obszarów biedy miejskiej lub jest związane z procesem zużywania się infrastruktury miejskiej, co często wynika z aktów dewastacji i wandalizmu. W wielu polskich miastach dochodzi do zawłaszczania najlepszej przestrzeni publicznej przez osoby lub grupy m.in. zajmujące się handlem ulicznym, konsumujące alkohol, żebraków, społecznych parkingowych, właścicieli psów, którzy nie stosują się do przepisów porządkowych. Przeciwstawianie się tym problemom wiąże się z rewitalizacją miast, dbałością o dziedzictwo historyczne, o porządek i estetykę miasta, a to z kolei jest związane ze skutecznym poszukiwaniem przez władze miast źródeł finansowania takich inwestycji (dotacje z funduszy pomocowych UE, z krajowych funduszy celowych, z własnych budżetów). Wydaje się oczywiste, że na realizację celów postawionych przez zarządy miast istotny wpływ ma potencjał ekonomiczny miasta. Sprawność zarządzania miastem zależy również od jakości kapitału ludzkiego biorącego udział w procesach zarządczych. Dobre zarządzanie z kolei wpływa na tworzenie wizji rozwoju

[42] W. Maik (red.), *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, Bydgoszcz 2009, s. 52.

[43] A. Lisowski, *Kilka uwag geografa*…, wyd. cyt., s. 25, 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

miasta z uwzględnieniem sprzecznych nieraz interesów. Władze miast muszą wypracować i stworzyć warunki do współpracy sektora prywatnego i publicznego w dziedzinie zagospodarowania i zarządzania przestrzenią miejską. Często jednak spotykamy się w Polsce z brakiem koordynacji polityki przestrzennej w obrębie wielkich miast i na obszarach metropolitalnych. Widzimy tam swobodne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i utożsamianie praw własności z prawem do dowolnego wykorzystania terenu, z dążeniem developerów i inwestorów do zagospodarowania terenów łatwiej dostępnych, wreszcie z niską świadomością społeczną skutków procesu zagospodarowania miasta, z wyraźnym konfliktem między jednostkowymi korzyściami a racjonalnością społeczną[44].

Rozwarstwienie dochodów, bieda i bogactwo, to odwieczne żywioły przestrzeni miejskiej. We współczesnych polskich miastach występuje krystalizacja map mentalnych z wyraźnie wyznaczonymi granicami dzielnic dobrych i złych, elitarnych i plebejskich, spokojnych i niebezpiecznych, co ma związek z procesami segregacji społecznej. Przestrzennym wyrazem segregacji było i jest powstanie dzielnic luksusowych i zdegradowanych, wyposażonych ponadstandardowo i substandardowo, obszarów spokojnych i niebezpiecznych, tych, w których chciałoby się mieszkać, i tych, w których mieszkać się musi. Współcześnie mówi się o gettoizacji polskiej przestrzeni miejskiej, czyli o procesie tworzenia się obszarów homogenicznych wyodrębnionych w przestrzeni, bez względu na wartość tej przestrzeni czy zamożność mieszkańców. W dużych miastach obserwujemy istnienie czy pojawianie się gett, a dokładnie czterech ich typów.

Pierwsze to getta ubóstwa, powstałe w wyniku degradacji kwartałów mieszkaniowych usytuowanych w cieniu zakładów przemysłowych powstałych na przełomie stuleci XIX i XX oraz w okresie realnego socjalizmu. Drugi typ — getta dobrobytu — ma jednoznacznie transformacyjny rodowód. I choć rzadko są to klasyczne *gatedcommunities*, to z całą pewnością wyróżniają je ulokowanie w dobrej ekologicznie przestrzeni, ponadstandardowy status ekonomiczny ich mieszkańców tworzących rodzącą się klasę średnią oraz ich wyższy status społeczny, wykształcenie i aspiracje. Ludzie zamożni uciekają z centrów metropolii do przedmieść, tam też powstają enklawy luksusu[45]. Trzeci typ to dzielnice zamieszkałe przez klasę niższą, to ogromne getta na bazie blokowisk miejskich. Czwarty zaś typ jest spotykany tylko w nielicznych polskich miastach, to getta rezydencjonalne (rezydencje ambasadorów, konsulów, personelu kierowniczego itp.), np. w Warszawie. Tworzenie się gett to proces rywalizacji o najlepsze miejsca na terytorium, prowadzonej przez grupy społeczne wyodrębnione na podstawie wspólnych cech społecznych, jak: pozycja klasowa, pochodzenie, aktualny status społeczny[46].

---

[44] W. Maik (red.), *Aglomeracje miejskie*…, wyd. cyt., s. 69, 85–120; W. Fehler, *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo*…, wyd. cyt., s. 19.

[45] T. Parteka, *Europejskie wyzwania spójności*…, wyd. cyt., s. 125.

[46] M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, *Żywioły miastosfery, dynamika przestrzeni miejskiej w oglądzie socjologicznym* [w:] T. Duda i in., *Dynamika przestrzeni*…, wyd. cyt., s. 16–18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Zjawisko gettoizacji ma związek z rozwarstwieniem dochodów mieszkańców miast. Niepokojącym zjawiskiem we współczesnych miastach jest pauperyzacja części ich mieszkańców. Z badań zachodnich wynika, że pod koniec XX w. w wysoko rozwiniętych krajach bieda była częściej zjawiskiem miejskim, a szczególnie wielkomiejskim, niż wiejskim. Dane z badań dokumentują, że blisko 60% biednych Amerykanów żyje w mieście. Zurbanizowanie współczesnej biedy, zdaniem niemieckich badaczy, należy łączyć z tym, że w wielkich miastach ludzie ubożeją szybciej, większa jest liczba dotkniętych biedą i zubożenie jest głębsze. Za obszar o dużej koncentracji biednych — obszar mocno spauperyzowany — uważa się teren, na którym biedni stanowią co najmniej 30% mieszkańców, obszarem zaś bardzo mocno spauperyzowanym jest teren, gdzie biedni stanowią aż 40% mieszkańców. Jednocześnie w Polsce przyjęto oficjalną definicję biedy, zgodnie z którą ubogim jest każdy członek gospodarstwa domowego, które jest wspierany przez otrzymywanie zasiłku. Większość ludzi biednych żyje w konkretnych kwartałach miastach nazywanych często enklawami biedy. W Polsce najczęściej enklawy biedy są zlokalizowane na obrzeżach dzielnicy śródmiejskiej. Charakterystyczne dla tych miejsc są kamienice czynszowe wzniesione na przełomie XIX i XX w. oraz podwórka domów zabudowane oficynami, które tworzą mieszkalne studnie. Specyfiką tych mieszkań jest mała liczba izb i niski ich standard. Są to na ogół lokale kwaterunkowe, o czynszach niższych niż opłaty w mieszkaniach spółdzielczych. Na podstawie badań przeprowadzonych w 1996 r. w Łodzi stwierdzono, że dotkniętych biedą i pobierających zasiłek było 130 tys. mieszkańców. Kwartałów biedy, w których mieszkańcy biedni stanowili 30%, było już wtedy 68, takich zaś, w których stanowili aż 40% było 29 (przeciętną enklawę biedy w Łodzi zamieszkuje 3800 mieszkańców, a w tym 1400 biednych)[47]. Bieda w mieście rodzi bardzo poważne konsekwencje, zarówno dla dotkniętych osobiście ubóstwem, jak i dla całego organizmu miejskiego, w tym dla szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego. Efektem pozostawania w biedzie mieszkańców dużych polskich miast są:

— rozbite i niestałe związki oraz częsta zmiana partnerów, dominującymi formami życia są samotne rodzicielstwo powstałe wskutek rozpadu rodziny lub konkubinaty połączone z wielodzietnością;
— brak lub bardzo niskie kwalifikacje zawodowe skutkujące pozostawaniem poza rynkiem pracy, często bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych, edukacja dzieci w permanentnie biednych rodzinach kończy się często na poziomie szkoły podstawowej;
— różnorodne zachowania patologiczne przejawiane zarówno przez dorosłych, jak i przez nieletnich, powszechne staje się nadużywanie alkoholu, które sprzyja rozbiciu rodziny, agresji wobec otoczenia, bezdomności, generuje zachowania przestępcze, jak: przemoc w rodzinie, kradzieże, rozboje, prostytucja;

[47] J. Grotowska-Leder, *Łódzkie enklawy biedy* [w:] K. Frysztacki, A. Karwińska, M. Smagacz-Poziemska (red.), *Obszary społecznego świata. Wokół socjologii Pawła Rybickiego*, Kraków 2010, s. 48–51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— uchylanie się od pracy jako następstwo ukształtowanego w toku procesu socjalizacji negatywnego stosunku do pracy, podejmowanie prac dorywczych tylko wówczas, gdy zawodzą inne sposoby zdobycia środków do życia, np. zasiłek z pomocy społecznej, alimenty, w tym z funduszu alimentacyjnego.

Jednym z efektów ubóstwa jest bezdomność. To najbardziej drastyczny przejaw wykluczenia społecznego. Pozbawia ona człowieka możliwości życia, pracy zawodowej, uczestnictwa we wspólnocie miejskiej. Bezdomność znamionuje ludzi, którzy wiodą koczowniczy tryb życia, nie mają stałych źródeł dochodu, wegetują na skraju nędzy i upokorzenia, czemu towarzyszy pozorna bądź autentyczna akceptacja tego stanu rzeczy oraz nawarstwienie różnego rodzaju zaburzeń psychosomatycznych, rozpad naturalnych więzi społecznych, wykolejenie obyczajowe, swoisty system wartości i specyficzna podkultura („gigantka"). Bezdomni koczują na dworcach kolejowych, klatkach schodowych, w kanałach podziemnych, altankach działkowych, węzłach ciepłowniczych lub pustostanach. Społeczeństwo postrzega bezdomnych jako ludzi brudnych i zaniedbanych. Takie jednoznaczne przypisywanie bezdomnym całej winy za położenie, w jakim się znajdują, traktowanie bezdomności jako sposobu na życie i utożsamianie wszystkich ludzi pozbawionych mieszkania ze środowiskami marginalnymi może być stereotypowym i jednocześnie wygodnym usprawiedliwieniem zamknięcia emocjonalnego wielu ludzi na nieszczęście drugiego człowieka, prowadzące do traktowania bezdomnych w kategoriach naznaczania — stygmatyzacji[48]. Bezdomność to także jeden z dość istotnych problemów społecznych w miastach, oczekujących na rozwiązanie i implikujących wiele negatywnych następstw.

Poziom życia rodzin dotkniętych biedą często można określić jako stan nędzy. W większości tych rodzin nie starcza na jedzenie i na ubranie. Dzieci wyrastają w kulturze biedy i dziedziczą zachowania dorosłych, co często prowadzi do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Dorastający młodzi ludzie, którzy wychowali się w tej kulturze, nie są w stanie wyrwać się z tego środowiska, inaczej żyć, a to powoduje tzw. dziedziczenie biedy. Bieda w mieście implikuje bardzo wiele problemów, nie tylko socjalnych, mieszkaniowych, związanych z zatrudnieniem, estetyką miasta, wizerunkiem itp., lecz także bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem i porządkiem w mieście[49].

Zmiany w liczbie ludności dużych miast są zjawiskiem oczywistym. Przyjmują najczęściej charakter falowania. Jeżeli w dłuższym okresie saldo tego falowania jest dodatnie, to mówimy o procesie rozwoju miasta, jeżeli ujemne — o regresie. Zmniejszenie się liczby ludności wskazuje, że zmniejsza się liczba i siła oddziaływania czynników stymulujących przyrost naturalny oraz napływ nowych mieszkańców z zewnątrz, że pojawiły się nowe elementy hamujące przyrost naturalny

[48] A. Olak, M. Wiatr, *Bezpieczeństwo i zagrożenia społeczne w procesie globalizacji* [w:] A. Olak, F. Kozaczuk, A. Krauz (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Ostrowiec Świętokrzyski 2011, s. 105–106.

[49] Tamże, s. 38–41.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

i napływ mieszkańców, a także skłaniające dotychczasowych mieszkańców do opuszczenia miasta[50].

Rozwój obszarów metropolitalnych przejawia się przede wszystkim w takich czynnikach demograficznych, jak: dynamika zmian w liczbie ogólnej ludności, w gęstości zaludnienia i imigracji do centrum, zmiany w strukturze demograficznej płci, wieku, wykształcenia, zmiany w strukturze zawodowej ludności, w poziomie warunków życia. Koncentracja ludności w miastach w Polsce następowała do 2000 r., dając wskaźnik urbanizacji prawie 62%. Od tego czasu jednak w wielu polskich miastach następują procesy dezurbanizacji, tj. zmniejszania się liczby mieszkańców miast. Jest to zróżnicowane w czasie i w przestrzeni. Dalszy przyrost ludności obserwuje się nadal w obszarze metropolii warszawskiej, krakowskiej i białostockiej, natomiast centra innych dużych miast wskazują na proces depopulacji — wyludnienia. Największy ujemny bilans mają miasta w regionie śląsko-zagłębiowskim, na drugim miejscu jest region łódzki, na trzecim zaś bydgosko-kujawski. Z analizy danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) widać, że ludność polskich miast w 2000 r. stanowiła 61,9% ogółu całej ludności, wtedy w miastach zamieszkiwało 23 mln 670,3 tys. osób, na koniec zaś 2008 r. ludność miast stanowiła już tylko 61,1% (liczba mieszkańców miast wynosiła 23 mln 288 tys.)[51]. Jednym z najbardziej wyludniających się polskich miast jest Łódź. Z danych Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Łodzi wynika, że w 1990 r. miasto liczyło 848 tys. mieszkańców, na koniec zaś grudnia 2011 r. już tylko 731 tys.[52]. Do przyczyn depopulacji polskich miast można zaliczyć:

— lukę mieszkaniową szacowaną w miastach polskich na 1,5 mln mieszkań;
— pogarszające się warunki zamieszkania w budownictwie przedwojennym;
— wzrastającą degradację środowiska miejskiego, zwłaszcza uwarunkowań zdrowotnych, zapotrzebowania na obszary rezydencjonalne ze strony bogatszych grup;
— niski przyrost naturalny w większości dużych miast;
— emigrację zarobkową, zwłaszcza do krajów UE[53].

Procesowi dezurbanizacji i depopulacji towarzyszy starzenie się ludności w większych miastach Polski, a to powoduje powstawanie dzielnic tzw. młodych i obszarów zamieszkałych w znacznej części przez osoby w wieku powyżej 65 lat. Przykładem tworzenia się takich dzielnic jest Warszawa, gdzie w dzielnicy Białołęka liczba ludności w wieku powyżej 65 lat na koniec 2008 r. wynosiła 6%, na Żoliborzu zaś 24,1%[54].

---

[50] W. Świątkiewicz, K. Wódz (red.), *Miasta przemysłowe we współczesnych badaniach socjologicznych*, Katowice 1997, s. 36.

[51] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 199.

[52] Główny Urząd Statystyczny, <http.www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/lodz/ASSETS/_12m_LUDNOSC.pdf>, dostęp: 23 lutego 2012 r.

[53] W. Maik (red.), *Aglomeracje miejskie*…, wyd. cyt., s. 95–98.

[54] J.T. Kowalewski, *Miasto jako przedmiot badań demografii* [w:] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań*…, wyd. cyt., s. 166.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Efektem niezbilansowania się rynków pracy w mieście jest zjawisko bezrobocia. Bezrobocie, czyli brak pracy, to dla większości osób, które znalazły się w takiej sytuacji, życiowy dramat, przykre doświadczenie, niejednokrotnie powiązane z poczuciem utraty sensu życia. Brak pracy oznacza powolne konanie, utratę źródła radości i zadowolenia, zawieszenie w próżni. Do grupy bezrobotnych należą prawie wszystkie kategorie zawodowe. Są wśród nich zarówno kobiety, mężczyźni, ludzie młodzi, jak i osoby w średnim wieku i ze znacznym stażem pracy oraz osoby niepełnosprawne. Bezrobocie jest zagrożeniem dla wszystkich tych, którzy pracują i którzy zdobywają nowe zawody. Bezrobotni są grupą często marginalizowaną i wykluczaną społecznie. Brak pracy prowadzi do stopniowego wyłączania osoby dotkniętej bezrobociem z różnych sfer życia. Im dłużej trwa bezrobocie, tym szerszy jest zakres wykluczenia, co prowadzi do zaawansowanej marginalizacji. U bezrobotnych pojawia się frustracja, obojętność, zahamowanie rozwoju osobowości, obniżenie aspiracji, lęk o przyszłość. Załamanie psychiczne generuje różne deformacje w życiu rodzinnym — takie patologie, jak: nadużywanie alkoholu, agresję wobec otoczenia, przemoc w rodzinie, rozpadanie się rodzin, a także stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa. Często bezrobotni i członkowie ich rodzin stają się sprawcami przestępstw przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu, obyczajności, zakłóceń porządku[55].

Skala bezrobocia w dużych polskich miastach nie jest jednorodna, jest relatywnie wysoka, lecz niższa niż w małych miastach i na terenach wiejskich. Średnia stopa bezrobocia w kraju według danych GUS na koniec 2012 r. wyniosła 13,3%[56]. W wielu polskich metropoliach oferuje się jeszcze nadwyżkę miejsc pracy w stosunku do liczby mieszkańców, co powoduje zrównoważony napływ pracowników spoza miasta, w innych zaś obserwuje się nadwyżkę siły roboczej nad liczbą ofert pracy. Niewystarczająca liczba miejsc pracy powoduje, że mieszkańcy stają w kolejkach do państwowych urzędów pracy po zasiłek, korzystają z aktywnych form przekwalifikowania zawodowego bądź wybierają emigrację zarobkową (często do krajów UE) lub też popadają stopniowo w ubóstwo, jeżeli pozostają bez pracy przez dłuższy okres. Duże miasta polskie przechodzą nadal transformację, z miast przemysłowych stają się miastami usługowymi, co często powoduje tzw. bezrobocie strukturalne związane ze zmianą sektorową zatrudnienia, gdyż w metropoliach poziom popytu i podaży jest znacznie większy niż w mniejszych ośrodkach. Skala bezrobocia w różnych okresach się zmienia, co często zależy od wielu czynników, zwłaszcza makroekonomicznych, leżących poza organizmem miejskim. Według danych GUS najniższy wskaźnik bezrobocia na koniec 2012 r. zanotowano w Poznaniu, gdzie stopa bezrobocia wyniosła tylko 4,1%, w Warszawie — 4,8%,

---

[55] L. Dyczewski, *Marginalizacja bezrobotnych* [w:] L. Dyczewski (red.), *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, Lublin 2005, s. 222–229; zob. także: L. Miś, M. Nóżka, M. Smagacz-Poziemska, *Nasze problemy. Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Kraków 2011, s. 71–74.

[56] Główny Urząd Statystyczny, <http./www.old.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PKL_HTML.htm?action=show_archive>, dostęp: 15 maja 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

we Wrocławiu — 5,6%. Najwyższe wskaźniki zaobserwowano w Łodzi — 12,7%, w Częstochowie — 13,5% i w Kielcach — aż 16%[57]. Pomimo mniejszej skali bezrobocia w dużych miastach, jego skutki są jednak bardzo dotkliwe i stanowią trudny do rozwiązania problem w skali całego kraju.

Jak już wspomniano, najbardziej dokuczliwymi problemami życia i funkcjonowania ogółu społeczności w miastach są związane z ochroną i obroną przed zagrożeniami mającymi wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny, które będą prezentowane w dalszej części pracy.

2.3. Podstawowe pojęcia i składniki bezpieczeństwa

Poczucie bezpieczeństwa zawsze było jedną z najważniejszych potrzeb indywidualnych człowieka. Jest to także istotny element stosunków wewnętrznych poszczególnych państw, który odgrywa też ważną rolę w stosunkach międzynarodowych. W ujęciu historycznym bezpieczeństwa należy doszukiwać się w poczuciu bezpośredniego zagrożenia człowieka znajdującego się w nieznanym mu otoczeniu naturalnym i wynikających stąd niebezpieczeństw. W tym pierwotnym rozumieniu bezpieczeństwo ma charakter indywidualny i przedstawia stan psychiczny jednostki. Tworzenie się takich związków społecznych, jak rodzina, ród czy plemię, przyczyniło się do postrzegania bezpieczeństwa jako zjawiska społecznego, czyli dotyczącego nie tylko jednostki, lecz także całej zbiorowości. Przyjmując, że państwo to jedna z najbardziej rozwiniętych form rozwoju społecznego, zapewnienie bezpieczeństwa stało się integralną częścią realizowanych przez państwo funkcji. Według tradycyjnego postrzegania roli, jaką powinno odgrywać w tym względzie, państwo pełni dwie funkcje, tj. zewnętrzną i wewnętrzną. Zapewnienie bezpieczeństwa w ramach funkcji zewnętrznej i wewnętrznej na terenie całej jurysdykcji państwa stało się naczelnym zadaniem każdego współczesnego narodu[58].

Współczesne pojęcie bezpieczeństwa jest wieloznaczne i złożone. Wśród mnogości odniesień, typologii i klasyfikacji najbardziej rozpowszechnione jest postrzeganie bezpieczeństwa w relacji do niebezpieczeństwa — zagrożenia. Takie podejście sprzyja definiowaniu pojęcia bezpieczeństwa w tzw. aspekcie negatywnym, które można sprowadzić do stwierdzenia: gdy nie ma zagrożeń, jest bezpiecznie. W tym ujęciu bezpieczeństwo nawiązuje także do określonego stanu „bez pieczy" (od łac. *sine cure* = *securitas*). Bezpieczeństwo należy do centralnych kategorii antropocentrycznych i stanowi współcześnie, jak już wspomniano, fundament państwa, a także ludzkiego działania. Bezpieczeństwo to obiektywny stan polegający

[57] Tamże.

[58] A. Misiuk, *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Szczytno 2011, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

na braku zagrożenia, odczuwany przez jednostki lub grupy. Inaczej mówiąc, to stan niezagrożenia, spokoju, pewności, stan i poczucie tej pewności, wolności od zagrożeń. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest bowiem sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek ceni[59].

Przeciwieństwem bezpieczeństwa jest zagrożenie oznaczające możliwość wystąpienia zjawiska negatywnie wartościującego lub gdy ono już istnieje — działanie godzące w określone wartości lub stwarzające dla nich niebezpieczeństwo. Na zagrożenie składają się dwa elementy: obiektywny i subiektywny. Element obiektywny dotyczy zjawisk powodujących u człowieka stan niepewności, obawę, utratę. Element subiektywny odnosi się do odczuwania i postrzegania zjawisk uznanych za niekorzystne lub niebezpieczne. Pierwszy element obejmuje rzeczywiste zagrożenia podlegające racjonalnemu osądowi, drugi skupia się na psychicznym odbiorze. Oba elementy współkształtują zagrożenie i dookreślają sens bezpieczeństwa[60].

W dzisiejszym świecie funkcjonuje bardzo wiele zagrożeń, które się ciągle zmieniają, a wraz z rozwojem cywilizacji pojawiają się nowe. W literaturze istnieje bardzo wiele podobnych do siebie typologii zagrożeń. Jedna z nich, przedstawiona przez Józefa Sadowskiego, opiera się na porządkowaniu zagrożeń ze względu na dziedzinę, której dotyczą, w związku z czym zagrożenia dzielimy na: polityczne, militarne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne, informatyczne i telekomunikacyjne. Na takim podziale zagrożeń oparta jest także obowiązująca *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 13 listopada 2007 r. Dzięki temu podziałowi możemy mówić o bezpieczeństwie militarnym, społecznym, ekologicznym itd. Jedną z najważniejszych przedstawionych tu kategorii są zagrożenia społeczne, czyli ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ze względu na podmiot zagrożenia można podzielić na narodowe i międzynarodowe. Jeszcze innym typem zagrożeń są odnoszące się do przestrzeni. Opierając się na tej klasyfikacji, wyróżniamy zagrożenia: lokalne, regionalne, ponadregionalne i globalne. Jednym z najistotniejszych wydaje się podział zagrożeń ze względu na źródło ich powstania. Uwzględniając ten podział, wyróżniamy zagrożenia:

— naturalne pochodzące od sił przyrody (klęski żywiołowe);
— związane pośrednio z działalnością człowieka, z wytworami ludzkiej działalności — zagrożenia cywilizacyjne (awarie i katastrofy techniczne);
— powodowane bezpośrednio przez człowieka, przez jego umyślne i celowe działanie, jak też działania nieumyślne (przestępczość, patologie społeczne)[61].

---

[59] J. Dworzecki, *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2011, s. 15–16.

[60] M. Brzeziński, *Kategorie bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 21–22.

[61] J. Sadowski, *Bezpieczeństwo — zarys genezy i wybrane problemy* [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Katowice 2010, s. 21, 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Istotnym warunkiem ochrony bezpieczeństwa jest sprawność państwa w dziedzinie ochrony i obrony przed zagrożeniami, a zwłaszcza rządu i administracji publicznej. Cele państwa (racja stanu) implikują jego funkcje, czyli zasadnicze płaszczyzny jego działalności, wynikające z celów i zadań, jakie państwo powinno spełniać. W literaturze funkcjonuje wiele podziałów funkcji państwa, najczęściej jednak jest uznawany klasyczny, dotyczący funkcji wewnętrznej i zewnętrznej. Wielu autorów wymienia jeszcze funkcje: gospodarczo-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą. Funkcja wewnętrzna obejmuje działalność państwa na jego terytorium, regulacje prawne oraz kształtowanie odpowiednich postaw społecznych. Na tej płaszczyźnie państwo zajmuje się działaniami związanymi ze zwalczaniem pojawiających się wewnątrz niego zagrożeń, zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli, zapobieganiem zagrożeniom, a także dbałością o porządek publiczny. Ta funkcja jest najważniejsza, gdyż na niej opiera się byt państwa i bez jej spełnienia nie można realizować pozostałych. Funkcja zewnętrzna umożliwia przetrwanie państwa, jego ochronę przed zagrożeniami zewnętrznymi, których źródłem mogą być inne państwa oraz zjawiska o charakterze międzynarodowym, np. terroryzm międzynarodowy to inaczej bezpieczeństwo militarne. Z pojęciem „funkcja" związane jest nierozerwalnie pojęcie „bezpieczeństwo". Można więc stwierdzić, że funkcja zewnętrzna to bezpieczeństwo zewnętrzne, a funkcja wewnętrzna to bezpieczeństwo wewnętrzne państwa[62].

Obowiązek państwa polskiego w zakresie ochrony bezpieczeństwa oraz innych praw i wolności człowieka wynika z treści art. 5 Konstytucji RP. Stanowi on, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju[63]. Na tej podstawie każdy obywatel ma prawo do opieki państwa i jego organów administracyjnych, a zwłaszcza do zagwarantowania ładu i spokoju publicznego, poszanowania zdrowia i życia, bezpieczeństwa osobistego, a także do ochrony mienia publicznego i prywatnego.

Potrzeba bezpieczeństwa to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. W zasadzie nie ma obszaru życia społecznego, który nie byłby związany z bezpieczeństwem. Państwo będzie zapewniało bezpieczeństwo tylko wtedy, kiedy będą spełnione łącznie następujące warunki:

— nie będzie zagrożone jego terytorium;
— ludzie (mieszkańcy i przybysze czasowi) będą czuli się bezpiecznie, będzie im zapewniony byt i rozwój, będą zabezpieczone ich prawa i wolności,

[62] S. Lipski, *Zarządzanie bezpieczeństwem, wybrane kwestie terminologiczne* [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce.* Materiały konferencyjne, Warszawa, 29 czerwca 2006 r., Warszawa 2006, s. 134.

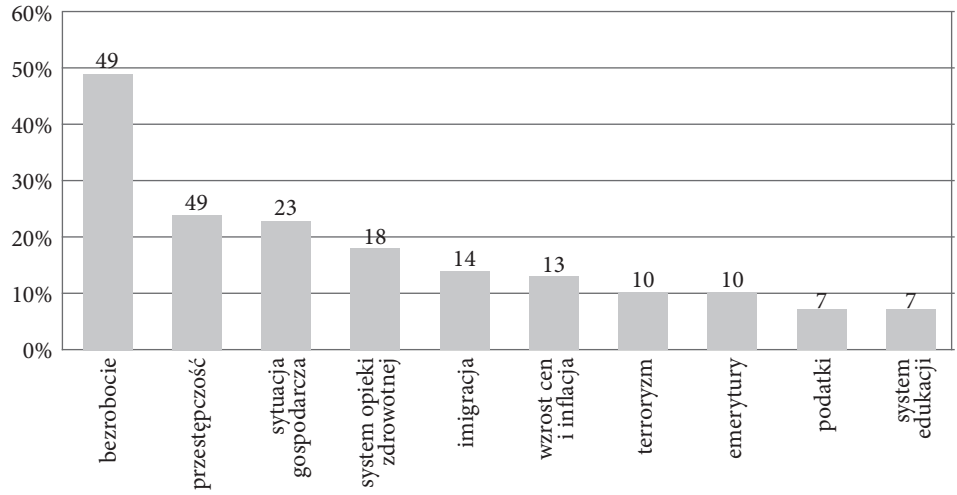
[63] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

władze będą funkcjonowały suwerennie, zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym;
— będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system prawny obejmujący wszystkich obywateli;
— będą poprawne relacje międzynarodowe w kontaktach bilateralnych i multilateralnych[64].

Wyniki badań wśród obywatelii UE opublikowanych w 2007 r. pokazują, jakie zagrożenia dla bezpieczeństwa są dla nich największym problemem. Przytoczone na rysunku 1 wyniki badań pokazały, że Europejczycy najbardziej obawiają się bezrobocia i przestępczości[65].

Rysunek 1. Hierarchia zagrożeń bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej



Źródło: Europa i jej mieszkańcy. Podstawowe fakty i liczby, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007, s. 185

Z funkcjami państwa jest związane pojęcie bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe to ochrona i obrona wartości ludzkich, mienia, środowiska, instytucji państwa przed zagrożeniami ze strony sił przyrody, niebezpiecznych wytworów ludzkiej działalności i bezpośrednich działań człowieka. To działanie państwa w celu zapewnienia zewnętrznych i wewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowych interesów i ochrony przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami[66].

[64] M. Lisiecki, *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie*…, wyd. cyt., s. 184.

[65] Tamże, s. 185.

[66] M. Brzeziński, *Kategorie bezpieczeństwa*…, wyd. cyt., s. 37.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Najbardziej istotną częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego realizowanego w ramach funkcji wewnętrznej państwa jest bezpieczeństwo publiczne. Próby zdefiniowania tego pojęcia, tego stanu rzeczy, zdaniem wielu autorów wydają się trudne ze względu na szeroki zakres tematyczny, do którego odnosi się to pojęcie. Literatura tematu zawiera liczne polemiki na temat istoty tego pojęcia. Precyzyjne wydaje się określenie zaproponowane przez Andrzeja Misiuka, który bezpieczeństwo publiczne określa jako stan braku zagrożeń dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój. Formalną gwarancją utrzymania tego stanu są właściwe normy prawne, gwarancją instytucjonalną zaś — kompetentne organy państwa. Pojęcie to obejmuje szeroko rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli państwa oraz bezpieczeństwo każdego człowieka, jego życia, zdrowia, mienia, realizacji jego praw podmiotowych oraz wszelkich form życia zbiorowego w organizacji państwowej, w której żyją i współdziałają ludzie, a także bezpieczeństwo wszelkich instytucji państwowych, organizacji społecznych, prywatnych itp.[67]

O wiele węższy zakres przedmiotowy ma pojęcie „bezpieczeństwo państwa". Dotyczy ono właściwego i bezpiecznego funkcjonowania instytucji i urządzeń państwowych oraz porządku konstytucyjnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo może odnosić się zarówno do zagrożeń zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Ich źródłem mogą być inne państwa oraz zjawiska o charakterze międzynarodowym, a także wydarzenia społeczne (masowe strajki) zagrażające stabilności ekonomicznej państwa oraz skierowane przeciwko porządkowi konstytucyjnemu[68].

Z pojęciem „bezpieczeństwo publiczne" jest nierozerwalnie związane pojęcie „porządek publiczny", które oznacza faktycznie istniejący układ stosunków społecznych uregulowanych za pomocą norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujących niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie. Porządek publiczny obejmuje wszystkie stosunki społeczne regulowane przez normy prawne, które kształtują się przede wszystkim w miejscach publicznych. W związku z tym ważnym elementem porządku publicznego jest zachowanie ludzi zgodne z normami zapewniającymi porządek. Porządek jest gwarantowany przez państwo normami prawa na podstawie systemów normatywnych obowiązujących w danej społeczności, np. na podstawie norm moralnych, religijnych, obyczajowych i zasad współżycia społecznego. Celem tej ochrony jest zapewnienie zharmonizowanego, rytmicznego współżycia ludzi w społeczeństwie, a przez to zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego[69].

Wielu badaczy pojęć „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" używa zamiennie. Zdaniem A. Misiuka i innych autorów pojęć tych, mimo łącznego

---

[67] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 16.

[68] A. Misiuk, *Rozważania o bezpieczeństwie*…, wyd. cyt., s. 18.

[69] Tamże, s. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ich używania, nie należy jednak utożsamiać. Zapewne istnieje w życiu zbiorowości ludzkich pewna płaszczyzna, gdzie te terminy nakładają się na siebie, gdyż często utrzymanie porządku publicznego gwarantuje bezpieczeństwo publiczne. Dzieje się tak wtedy, kiedy zagrożenia pochodzą bezpośrednio od człowieka. Zdarzają się jednak przypadki naruszenia bezpieczeństwa publicznego niebędące naruszeniem porządku publicznego, np. przez siły przyrody. Wtedy ta współzależność nie występuje. Widać stąd, że bezpieczeństwo publiczne ma znacznie większy zakres, natomiast porządek publiczny jest elementem bezpieczeństwa, jednym z bardzo ważnych części tego systemu[70].

Tematyka bezpieczeństwa w zjednoczonej Europie i w naszym kraju staje się priorytetem narodowym. Zapewnienie ochrony i obrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa może być skuteczne jedynie przez kształtowanie odpowiednich postaw społecznych i skuteczne funkcjonowanie organów państwowych. Bardzo ważną rolę w realizacji tego zadania odgrywa nauka, gdyż nauka i wiedza to istotne czynniki przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom[71].

Do tej pory bezpieczeństwo było przedmiotem zainteresowania wielu nauk, np.: prawnych, o wojskowości, humanistycznych, ekonomicznych, biologicznych, chemicznych, o kulturze fizycznej, o ziemi. Ze względu jednak na wagę tej problematyki w naszym kraju nauki o bezpieczeństwie (securitologia) stały się odrębną dyscypliną naukową. Uchwałą Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów z 28 stycznia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych[72] do dziedziny nauk humanistycznych dodano dyscypliny: nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności. Jednocześnie z katalogu dyscyplin wykreślono nauki wojskowe. Już jednak w sierpniu 2011 r. minister nauki i szkolnictwa wyższego obszar dotyczący wszystkich dyscyplin naukowych uregulował swoim rozporządzeniem. Na mocy tego rozporządzenia nauki o bezpieczeństwie zostały włączone w obszar nauk społecznych[73]. Bezpieczeństwo wewnętrzne doczekało się własnych kierunków studiów I i II stopnia[74].

Według danych na koniec 2011 r. w Polsce działa 460 szkół wyższych, w tym 330 niepublicznych. Większość szkół wyższych w Polsce, zwłaszcza o profilach humanistycznych, obecnie prowadzi kierunki kształcenia związane z bezpieczeństwem. Wśród nich są: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe i inżynieria bezpieczeństwa. Liderem kształcącym na kierunku bezpieczeństwo

---

[70] Tamże, s. 19.

[71] B. Kosowski, *Nauka i wiedza czynnikiem przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom* [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa*…, wyd. cyt., s. 42–43.

[72] M.P. nr 14, poz. 149.

[73] Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, DzU nr 179, poz. 1065.

[74] M. Lisiecki, *Nauki o bezpieczeństwie*…, wyd. cyt., s. 186.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wewnętrzne jest Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie prowadząca studia I i II stopnia także dla studentów cywilnych[75].

Edukację dla bezpieczeństwa jako przedmiot obowiązkowy wprowadzono także do gimnazjów i szkół średnich na mocy rozporządzenia ministra edukacji narodowej z 23 grudnia 2008 r. Celem edukacji dla bezpieczeństwa jest upowszechnienie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych. Przedmiot ten wprowadzono od roku szkolnego 2009/2010 w klasach gimnazjalnych, a od roku szkolnego 2012/2013 do wszystkich szkół średnich[76].

2.4. Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce

2.4.1. Organy władzy i administracji publicznej o właściwości ogólnej

Jak już wielokrotnie wspomniano, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest zadaniem państwa, a dokładnie organów państwowych. W żadnym kraju jednak nie ma jednego uniwersalnego organu, który zajmowałby się całokształtem działalności administracyjnej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, dlatego na świecie i w Polsce wykształcił się instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego.

Najwyższym przedstawicielem państwa, na którym spoczywa odpowiedzialność za stabilność konstytucyjną, polityczną i międzynarodową, jest prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, tym samym czuwa on nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Prezydent RP ma klasyczne uprawnienia głowy państwa, w sposób pośredni lub bezpośredni odnosi się to do szeroko pojętej problematyki porządku i bezpieczeństwa publicznego. Do uprawnień tych zalicza się prawo: łaski, nadawania odznaczeń i orderów państwowym pracownikom i funkcjonariuszom sektora porządku publicznego, nadawania pierwszego stopnia oficerskiego i stopni generalskich w służbach mundurowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Prezydent w sytuacjach szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie mogą być usunięte przez zwykłe użycie środków konstytucyjnych, może wprowadzić stan wyjątkowy. W wypadku jego ogłoszenia mogą zostać zawieszone prawa obywatelskie oraz wprowadzone

[75] C. Tatarczuk, *Studia i nauki o bezpieczeństwie istotnym novum w środowisku akademickim oraz szansą na fundamentalną zmianę świadomości społeczeństwa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie*…, wyd. cyt., s. 205.

[76] M. Rybakowski (red.), *Edukacja*…, wyd. cyt., s. 12–13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego prezydent dysponuje aparatem doradczym i pomocniczym. Konstytucyjnym aparatem doradczym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której skład ustala głowa państwa, a rolę prezydenckiego aparatu pomocniczego odgrywa Biuro Bezpieczeństwa Narodowego[77].

Zgodnie z Konstytucją RP podstawowym organem władzy wykonawczej, który prowadzi politykę wewnętrzną, jest Rada Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Wśród szczegółowych celów działania Rady Ministrów, które wskazano w Konstytucji RP, znalazło się zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP). Konstytucyjne zadania zapewnienia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego obejmują: wprowadzenie porządku i spokoju w miejscach publicznych, eliminowanie przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych, eliminowanie pochodzących od czynników wewnętrznych zamachów na wszelkie dobra publiczne i prywatne, zapewnienie instytucjom publicznym normalnego funkcjonowania wolnego od ingerencji wszelkich nieuprawnionych czynników i możliwości niezakłóconego korzystania w ustawowych ramach z praw obywatelskich. Zadania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Rada Ministrów realizuje przede wszystkim w ten sposób, że zapewnia wykonanie ustaw, wydaje rozporządzenia, kieruje administracją rządową, a także koordynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej[78]. Rada Ministrów ponadto w przypadku pojawienia się zagrożeń ustawowo określonych w ustawie o stanie klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody może ogłosić stan klęski żywiołowej na obszarze, na którym wystąpiła klęska, a także na obszarze, na którym wystąpiły jej skutki. Wprowadzenie takiego stanu również może wiązać się z ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Może on zostać ogłoszony w wypadku zaistnienia katastrofy naturalnej lub w wypadku awarii technicznych. Celem jego ogłoszenia jest zapobieganie skutkom katastrof naturalnych i awarii technicznych i ich usuwanie[79]. W razie wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej następstwem zagrożeń prowadzących do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych z równoczesnym poważnym zakłóceniem w funkcjonowaniu instytucji publicznych, w takim jednak stopniu, że użyte środki nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP, Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium kraju. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działalność organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, które polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu

[77] Zob. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 47–52.

[78] Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do artykułu 146 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 8–13.

[79] Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU nr 62, poz. 558 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywracaniu jej pierwotnego charakteru[80].

Organem działającym przy Radzie Ministrów jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Członkami tego zespołu są: premier jako przewodniczący, minister spraw wewnętrznych i minister obrony narodowej jako jego zastępcy, a jako członkowie ministrowie kierujący wyznaczonymi w ustawie działami administracji rządowej oraz inne organy administracji rządowej, w tym komendant główny Policji. Obsługę Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zapewnia utworzone w 2008 r. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którym kieruje dyrektor powoływany przez prezesa Rady Ministrów. Zarządzanie kryzysowe funkcjonuje nie tylko na poziomie krajowym przy Radzie Ministrów, lecz także na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym[81].

Organem rządowym, w którego obowiązkach znajduje się szczególnie dużo spraw z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego, jest minister, który kieruje działem administracji rządowej „sprawy wewnętrzne", tj. minister spraw wewnętrznych. Na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej do jego kompetencji należą sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granic, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i innym podobnym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu powszechnemu, nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym. Wydane na podstawie cytowanej ustawy rozporządzenie, tzw. kompetencyjne, nakłada na ministra spraw wewnętrznych dodatkowe obowiązki:

— usunięcia zagrożeń w celu niezakłóconego funkcjonowania urzędów naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej, zapewnienia spokoju i porządku w budynkach i obiektach zajmowanych przez te organy;
— zapobiegania bezprawnym działaniom, które mogłyby spowodować zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym, kolejowym, ruch ten utrudnić lub zakłócić;
— inicjowania i koordynowania działań mających na celu naprawienie szkód w imieniu Skarbu Państwa, które powstały wskutek wymienionych zdarzeń.

Minister spraw wewnętrznych sprawuje ponadto nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Urzędu ds. Repatriacji Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej (KCIK). Organami podległymi i nadzorowanymi przez ministra spraw wewnętrznych są: komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, szef Obrony Cywilnej Kraju, prezes Urzędu ds. Repatriacji Cudzoziemców[82].

[80] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU nr 89, poz. 590 ze zm.

[81] G. Rydlewski, *Rada Ministrów i inne naczelne organy administracji rządowej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*…, wyd. cyt., s. 153.

[82] Tamże, s. 156–166.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Na szczeblu regionów, tj. województw, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej jest wojewoda. Zapewnia on współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działającej w województwie i kieruje działaniami w zakresie zapobiegania zagrożeniom: życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa, utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom[83]. Do podstawowych kompetencji wojewody należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych w województwie i kierowanie ich działalnością w określonych przypadkach. Wojewoda na obszarze województwa kieruje także działaniami wchodzącymi w zakres zarządzania kryzysowego, a jego organem pomocniczym jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Kieruje on także działaniami w celu zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych, przede wszystkim jest jednak zwierzchnikiem wojewódzkich służb, inspekcji i straży w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zwierzchnikiem Policji i Państwowej Straży Pożarnej. W odniesieniu do policji wojewoda ma uprawnienia do wydawania opinii w sprawie powołania i odwołania komendanta wojewódzkiego i komendanta stołecznego (art. 6b, ust. 1 i 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji)[84].

Na poziomie wojewódzkim zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonuje także samorząd wojewódzki. Do zadań wykonywanych przez urzędy marszałkowskie w tym zakresie należy: współdziałanie z wydziałami zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich w sytuacjach nadzwyczajnych i podczas tworzenia grup roboczych do zwalczania klęsk żywiołowych, uczestnictwo w przedsięwzięciach i w planowaniu operacyjnym i obronnym na obszarze województwa, podejmowanie czynności związanych z wykonywaniem poleceń wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych, realizacja przypisanych zadań z zakresu obronności państwa, określenie zadań dla jednostek organizacyjnych urzędu marszałkowskiego na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, organizowanie szkoleń dla pracowników urzędu i podległych jednostek organizacyjnych w zakresie spraw obronnych i bezpieczeństwa publicznego[85].

Reforma powiatowa Rzeczypospolitej z 1998 r. związana z decentralizacją administracji publicznej pociągnęła za sobą zmiany w organizacji administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Doszło do rozszerzenia współodpowiedzialności samorządów lokalnych za terytorialne zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i utrzymanie porządku publicznego. W związku z powstaniem powiatów otrzymały one do wypełnienia zadania ze sfery bezpieczeństwa publicznego.

---

[83] Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU nr 31, poz. 206 ze zm., art. 22 pkt 2.

[84] Zob. J. Itrich-Drabarek, *Zadania administracji publicznej szczebla wojewódzkiego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…*, wyd. cyt., s. 168–170.

[85] Tamże, s. 170–184.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Do zadań własnych zgodnie z ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej, a także zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom dla życia i zdrowia ludzi oraz ochrona środowiska. Zadania powiatowe z tego zakresu są realizowane przez organy ustrojowe powiatu, tj. radę powiatu, zarząd bądź przez starostę i podległe mu powiatowe służby, inspekcje i straże. Kompetencje rady powiatu wynikają także z przepisów ustawy o Policji. Na ich podstawie rady te mają prawo do pokrywania ze swojego budżetu częściowo kosztów utrzymania policji (rozdział III ustawy o Policji), otrzymywania przynajmniej raz w roku sprawozdań komendanta powiatowego lub miejskiego Policji (w przypadku powiatu grodzkiego) oraz podejmowania uchwał wskazujących na istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku. Na terenie powiatu zwierzchnictwo nad policją o charakterze ogólnym pełni starosta (lub prezydent miasta w przypadku powiatu grodzkiego), ponosząc odpowiedzialność za rezultaty działania tej formacji przed radą powiatu[86]. Uprawnienia starosty mają charakter kontrolny, koordynujący, opiniodawczy i inicjujący. Starosta ma prawo: otrzymywania sprawozdań i informacji od komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, rocznych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa i porządku, a także w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku lub zakłócenia porządku żądania od komendanta powiatowego (miejskiego) przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa oraz usunięcia zagrożeń, opiniowania kandydata na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Policji lub wydania opinii w wypadku odwołania z tej funkcji. Starosta, który jest organem zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu, swoje zadania wykonuje przy pomocy powołanego przez siebie Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Kończąc rozważania o roli administracji powiatowej w wykonywaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa, należy wskazać jeszcze jedno uprawnienie starosty wynikające z ustawy z 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Starosta może wprowadzić zakaz przeprowadzenia przez organizatora imprezy masowej lub postanowić o przeprowadzeniu imprezy bez udziału widzów[87].

Najniższym organem administracji samorządowej realizującym zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku jest gminna administracja samorządowa. W polskim porządku prawnym gmina jest podstawową wspólnotą lokalną odpowiedzialną za zaspokajanie potrzeb mieszkańców, w tym z zakresu bezpieczeństwa.

Co prawda duże polskie miasta to przede wszystkim miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) i mogłoby się wydawać, że poziom gminy nie dotyczy miast, należy jednak pamiętać, że miasta na prawach powiatu to przede wszystkim gminy wykonujące zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie

[86] Zob. M. Mączyński, *Powiat w systemie ochrony i bezpieczeństwa publicznego* [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja*, Poznań 2007, s. 66–80.

[87] Zob. A. Mirska, *Powiatowa administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*…, wyd. cyt., s. 185–197.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

powiatowym (tę tematykę przedstawiono już w rozdziale 1). W zapewnieniu bezpieczeństwa w dużych polskich miastach istotną rolę odgrywa właśnie samorząd szczebla gminnego. Dzięki współpracy samorządu gminnego (miejskiego) i jego organów wykonawczych z policją jako najważniejszym organem państwowym możliwe jest zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie polskich miast[88].

Organami gminy są rada gminy (miasta) i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zadań własnych gminy z zakresu bezpieczeństwa publicznego (zaspokajających potrzeby wspólnoty samorządowej) należą m.in. sprawy dotyczące:

— porządku publicznego,
— bezpieczeństwa obywateli,
— ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Zadania z tego zakresu należą do podstawowych obowiązków wobec mieszkańców gminy.

Rada gminy (miasta) to organ stanowiący i kontrolny samorządu gminnego, który otrzymał następujące kompetencje:

— stanowienie aktów prawa miejscowego, czyli przepisów prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, przepisów wykonawczych w ramach upoważnień ustawowych bądź przepisów porządkowych (w zakresie nieuregulowanym przez inne powszechnie obowiązujące przepisy), jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym);
— stanowienie o kierunkach działania wójta, burmistrza, prezydenta miasta, co oznacza, że rada może podejmować uchwały kierowane do tych organów wykonawczych gminy, dotyczące spraw utrzymania porządku publicznego na terenie gminy (art. 18 ustawy o samorządzie gminnym)[89].

Organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Otrzymał on upoważnienie do kierowania bieżącymi sprawami gminy, co dotyczy również sfery ochrony bezpieczeństwa i porządku. Swoje zadania z tego zakresu realizuje:

— wydając decyzje administracyjne;
— stanowiąc akty prawa miejscowego w sytuacjach wyjątkowych, niecierpiących zwłoki w zastępstwie rady danej gminy;
— opracowując plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłaszając i odwołując pogotowie i alarmy przeciwpowodziowe;
— ogłaszając ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia i mienia.

---

[88] A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 138.

[89] A. Mirska, *Gminna administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*…, wyd. cyt., s. 199.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W związku z piastowaną funkcją w miastach na prawach powiatu prezydent, podobnie jak starosta, jest zwierzchnikiem miejskich służb, inspekcji i straży tworzących administrację zespoloną. Administrację taką tworzą w miastach: urzędy miejskie, komendy miejskie Państwowej Straży Pożarnej, komendy miejskie Policji, inspektoraty weterynarii, stacje sanitarno-epidemiologiczne, inspektoraty nadzoru budowlanego, powiatowe urzędy pracy[90].

Szczególną regulacją ustawową dotyczącą zadań na poziomie gminy są także postanowienia ustawy o Policji. Rada gminy może pokryć część kosztów funkcjonowania policji, wnioskować o zwiększenie liczby etatów w rewirach dzielnicowych, zawierając uprzednio odpowiednie porozumienie z komendantem wojewódzkim Policji na pięć lat. Prezydent miasta, podobnie jak starosta, ma prawo żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub podjęcia działań zapobiegających zagrożeniom albo dążących do ich usunięcia. Prezydent miasta może też żądać składania sprawozdań z działalności policji, jak również informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wyrażać opinię podczas powołania i odwołania komendanta komisariatu. Prezydent jest również właściwym organem zarządzania kryzysowego na terenie miasta. Ma także do wypełnienia zadania w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na terenie jednej gminy. Samorząd gminny może powołać dodatkowo jednostkę organizacyjną gminy pod nazwą straż gminna, a w gminach miejskich — straż miejską. Tematyka dotycząca straży miejskiej zostanie zaprezentowana w dalszej części pracy[91].

2.4.2. Wyspecjalizowane organy powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

W literaturze funkcjonuje utrwalony podział wyspecjalizowanych podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z szeroko pojętej problematyki bezpieczeństwa na służby, straże i inspekcje. Trafny jednak wydaje się także podział zaproponowany przez A. Misiuka, który skonkretyzował go na podstawie podległości danego organu i umocowania konkretnej służby, inspekcji i straży.

Opierając się na tym podziale, można stwierdzić, że najważniejszymi podmiotami są podległe ministrowi spraw wewnętrznych: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu. Wyspecjalizowanymi organami podległymi Radzie Ministrów są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Wywiadu. Organami podległymi innym centralnym organom administracji rządowej są: Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna, Inspekcja Kontroli Skarbowej, Służba Więzienna, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna, Państwowa Straż Rybacka, Państwowa Straż Łowiecka, Straż Parków Narodowych, Służba Ochrony Zabytków, Inspekcja Transportu Drogowego.

[90] A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*…, wyd. cyt., s. 136–139.

[91] A. Mirska, *Gminna administracja bezpieczeństwa*…, wyd. cyt., s. 201–207.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Do organów kontroli i inspekcji zalicza się: Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Handlową, Inspekcję Farmaceutyczną, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Pracy. Samorządową formacją porządkową jest natomiast straż gminna, a w miastach — straż miejska. Część zadań związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym zostało przekazanych także sektorowi prywatnemu, reprezentowanemu przez firmy ochrony osób i mienia oraz firmy detektywistyczne[92].

W Polsce częścią zadań z zakresu bezpieczeństwa zajmują się także organizacje pozarządowe działające jako stowarzyszenia na rzecz bezpieczeństwa, fundacje, ochotnicze straże, organizacje społeczne, kościoły i związki wyznaniowe. Przykładem organizacji pozarządowych są m.in.: Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Caritas, Polska Akcja Humanitarna, Stowarzyszenie Monar-Markot, fundacje Bezpieczne Miasto, Bezpieczne Życie, Bezpieczna Droga, Towarzystwo Pomocy Brata Alberta, Stowarzyszenie Itaka.

Podstawowym podmiotem powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce jest Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (szczegółowo o policji traktuje rozdział 3).

Na terenie dużych polskich miast w większości działają wymienione służby, inspekcje i straże, nie wszystkie jednak mają siedziby w każdym dużym mieście. Najbliższymi partnerami policji spośród wymienionych organów są Państwowa Straż Pożarna i straże miejskie jako organy powołane do zwalczania dość szerokiego spektrum zagrożeń, z którymi spotykamy się w polskich miastach. Inne zaś podmioty, o których była mowa, nie mają już tak istotnego znaczenia w zapewnieniu bezpieczeństwa na obszarze miast, dlatego ich funkcjonowanie nie będzie szerzej omawiane.

Policja, realizując zadania ustawowe na terenie miast, współpracuje ze strażami miejskimi. Straż miejska jako samorządowa umundurowana formacja ochronna działa na podstawie ustawy o strażach gminnych[93]. Do jej zadań (na podstawie art. 11 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych) należy:

— ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
— czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
— współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
— zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub przed zniszczeniem śladów i dowodów do czasu przybycia właściwych służb, a także ustalenie w miarę możliwości świadków zdarzenia;

[92] Zob. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 88–247.

[93] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, DzU nr 123, poz. 779 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— ochrona obiektów komunalnych i urzędów użyteczności publicznej;
— współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
— doprowadzenie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub miejsc ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym albo znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu, albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
— informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie uczestnictwa w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi i samorządowymi organizacjami społecznymi;
— konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gminy.
— W ramach realizacji zadań strażnicy miejscy otrzymali wiele uprawnień, począwszy od legitymowania, a skończywszy na używaniu środków przymusu bezpośredniego. Strażnicy otrzymali także uprawnienia do przetwarzania danych osobowych bez zgody i wiedzy osób, uzyskanych w wyniku prowadzenia czynności w sprawach o wykroczenia oraz dostęp do baz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK) i do zbiorów meldunkowych ewidencji dokumentów tożsamości. Współpraca straży miejskich z policją w dużych miastach odbywa się także na podstawie porozumień zawieranych między komendami miejskimi Policji a prezydentami miast. Porozumienia dotyczą najczęściej wspólnych patroli, udziału w zabezpieczeniach imprez masowych itp. Działania straży miejskich na terenach miast często odciążają policję[94].

Drugim najbliższym partnerem policji na terenach miejskich jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Ta zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja jest przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Nadrzędnym celem działań PSP jest rozpoznanie zagrożeń oraz przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych. Straż ma obowiązek bezzwłocznej reakcji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia, środowiska i mienia oraz nadzwyczajnych zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych. Państwowa Straż Pożarna prowadzi ratownictwo: biologiczne i chemiczne, medyczne w zakresie pomocy przedlekarskiej, radiologicznej i technicznej (lokalizacja i ratowanie ludzi w czasie awarii technicznych, katastrof budowlanych czy komunikacyjnych). Zgodnie z zapisami *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. PSP jest organizatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który ma charakter powszechny, i w jego ramach współdziała ze wszystkimi służbami i podmiotami ratowniczymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie rozwoju ratownictwa w Polsce oraz organizowania działań ratowniczych, akcji poszukiwawczo-ratowniczych i akcji humanitarnych

[94] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 211.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

poza granicami kraju. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest zespołem działań podejmowanych w celu zapobiegania pożarom, klęskom żywiołowym i innym zagrożeniom. W skład systemu wchodzą również ochotnicze straże pożarne, straże zakładowe, gminne zawodowe i zakładowe służby ratownicze. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu pełni minister spraw wewnętrznych, odpowiedzialność zaś za jego organizację i sprawność ponosi komendant główny PSP. Jednostkami organizacyjnymi PSP są: komenda główna, komendy wojewódzkie, powiatowe i miejskie, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, pozostałe szkoły pożarnictwa, jednostki badawczo-rozwojowe oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. Na obszarze miasta organem PSP jest komendant miejski PSP[95].

2.5. Podstawowe rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego w przestrzeni miejskiej

Współczesne miasta są niezbyt bezpieczną przestrzenią. Typową cechą współczesnego dużego miasta jest z jednej strony szalony postęp wiążący się z jego rozwojem, z drugiej zaś coraz bardziej widoczny problem zagrożeń, kryzysów i sytuacji kryzysowych, które mogą wystąpić w przestrzeni miejskiej.

Dostępne opracowania poruszające szerokie spektrum zagrożeń typowych dla dużych miast porządkują je według pewnej specyfikacji. W literaturze najczęściej występuje podział zagrożeń na trzy grupy: zagrożenia techniczne będące wynikiem rozwoju cywilizacyjnego, zwane często zagrożeniami cywilizacyjnymi, zagrożenia naturalne i zagrożenia społeczne[96]. Krzysztof Kubiak, podobnie jak inni badacze zagrożeń w przestrzeni miejskiej, dzieli zagrożenia miejskie ze sfery bezpieczeństwa na następujące grupy: zagrożenia techniczne, naturalne i społeczne. Do zagrożeń technicznych, z którymi możemy się spotkać w miastach, zaliczamy:

— awarie i katastrofy komunikacyjne w transporcie lądowym, kolejowym, lotniczym i rzecznym;
— pożary pojedynczych zabudowań, zwartej zabudowy miejskiej, zakładów pracy i magazynów;
— awarie i katastrofy przemysłowe, połączone z emisją do atmosfery lub wyciekiem toksycznych substancji;
— awarie i katastrofy budowlane wynikające z błędów w projektowaniu i wykonaniu, spowodowane nadmiernym zaśnieżeniem dachów lub eksplozją wewnątrz budowli;
— awarie urządzeń i instalacji gazowych, cieplnych, wodno-kanalizacyjnych, energetycznych i telekomunikacyjnych;

[95] K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne*…, wyd. cyt., s. 98–100.

[96] Tamże, s. 44.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— zagrożenia epidemiologiczne wśród ludzi i zwierząt;
— skażenia i zagrożenia ekologiczne;
— zagrożenia terrorystyczne, także z użyciem materiałów wybuchowych, środków biologicznych, chemicznych i radioaktywnych.

Zagrożeniami naturalnymi w miastach mogą być:
— powodzie,
— silne wiatry,
— burze połączone z gradobiciem,
— ekstremalne warunki pogodowe, ekstremalne temperatury, nadmierne opady deszczu, śniegu, zanieczyszczenia powietrza (smog).

Najważniejszymi jednak zagrożeniami w przestrzeni miejskiej są zagrożenia społeczne, do których zaliczamy:
— przestępczość, zwłaszcza o charakterze kryminalnym;
— zakłócenia porządku publicznego;
— przestępczość zorganizowaną;
— przestępczość nieletnich;
— patologie społeczne — narkomanię, alkoholizm, przemoc w rodzinie i prostytucję;
— subkultury — blokersów i chuligaństwo stadionowe;
— bezrobocie i biedę (w przestrzeni miejskiej generujące często zachowania naruszające prawo i porządek publiczny);
— protesty społeczne sprzeczne z prawem — nielegalne wiece, zgromadzenia, blokady dróg, linii kolejowych i nielegalne strajki;
— rozruchy i zamieszki, zarówno powstałe w wyniku radykalizacji protestów społecznych, jak i spowodowane przez grupy podwyższonego ryzyka, np. pseudokibiców, którym mogą towarzyszyć zniszczenia mienia, masowe bójki, pobicia i podpalenia[97].

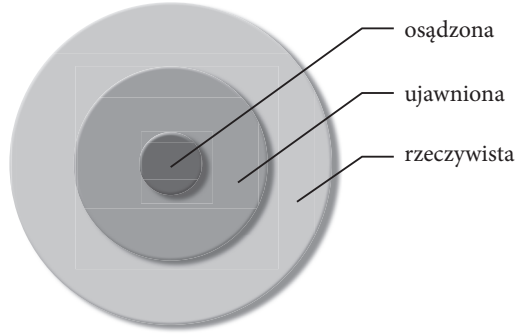
Wśród zagrożeń społecznych mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny najważniejszym dla normalnego funkcjonowania dużych polskich miast jest przestępczość, zwłaszcza o charakterze kryminalnym. Przestępczości sprzyjają rozluźnione relacje społeczne, anonimowość, brak poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, rosnące zobojętnienie społeczeństwa, bieda w mieście, rozwarstwienie społeczne. Często warunki sprzyjające powstawaniu przestępczości stwarza również niewłaściwe zagospodarowanie przestrzeni publicznej. Rozróżnia się przestępczość: rzeczywistą, ujawnioną, stwierdzoną i osądzoną. Przestępczość rzeczywista to ogół czynów przestępczych popełnionych w danej jednostce czasowej na określonym terytorium. Zarówno jej wielkość, jak i struktura nie są znane. Próby oszacowania rozmiarów przestępczości rzeczywistej są prezentowane w literaturze

[97] K. Kubiak, *Zagrożenia bezpieczeństwa obszarów miejskich, kontekst polski* [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzańska (red.), *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*, Szczecin 2007, s. 201–202, oraz B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 781–815.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kryminologicznej w ramach problematyki tzw. ciemnej liczby. Przestępczość ujawniona to ogół czynów, o których zaistnieniu organy ścigania uzyskały informacje i na tej podstawie wszczęły postępowania przygotowawcze. Przestępczość tę nazywa się niekiedy przestępczością pozorną, ponieważ nie wszystkie czyny, które wstępnie kwalifikowano jako przestępstwa, są nimi rzeczywiście (prowadzone postępowanie przygotowawcze weryfikuje charakter zdarzenia). Przestępczość stwierdzona to ogół czynów potwierdzonych prowadzonym postępowaniem przygotowawczym. Przestępczość osądzona to ogół czynów, za które ich sprawcy zostali osądzeni w wyniku postępowania sądowego[98]. Relacje poszczególnych ujęć przestępczości przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Relacje poszczególnych ujęć przestępczości



Źródło: opracowano na podstawie B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 96

Przestępczość sklasyfikowano w kodeksie karnym, w 22 kategoriach przedstawionych w części szczególnej, na podstawie rodzajowego przedmiotu dobra chronionego[99]. Według tej klasyfikacji przestępstwa kodeksowe dzielą się na przestępstwa przeciwko: życiu i zdrowiu, mieniu, rodzinie, wolności seksualnej, wolności, bezpieczeństwu powszechnemu, porządkowi powszechnemu, obrotowi gospodarczemu itp. Kodeksowy podział różnicuje przestępczość na dwie grupy, tj. przestępstwa kryminalne i przestępstwa gospodarcze. Należy pamiętać, że przepisy karne penalizujące czyny jako przestępstwa znajdują się również w bardzo wielu innych ustawach branżowych, np.: o ochronie środowiska, o ochronie zwierząt, o przeciwdziałaniu narkomanii. Przestępczość kryminalna stanowi największe zagrożenie dla sfery bezpieczeństwa i porządku prawnego. Przestępczość o charakterze gospodarczym, nazywana inaczej przestępczością ekonomiczną, to przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, wyłudzenia, zagarnięcia mienia itp.

Powszechnie wiadomo, że duże miasta i aglomeracje miejskie borykają się z poważnymi problemami przestępczości i braku poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Architektura miast, zwłaszcza obszarów przeznaczonych do zamieszkania,

[98] B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 95, 96.

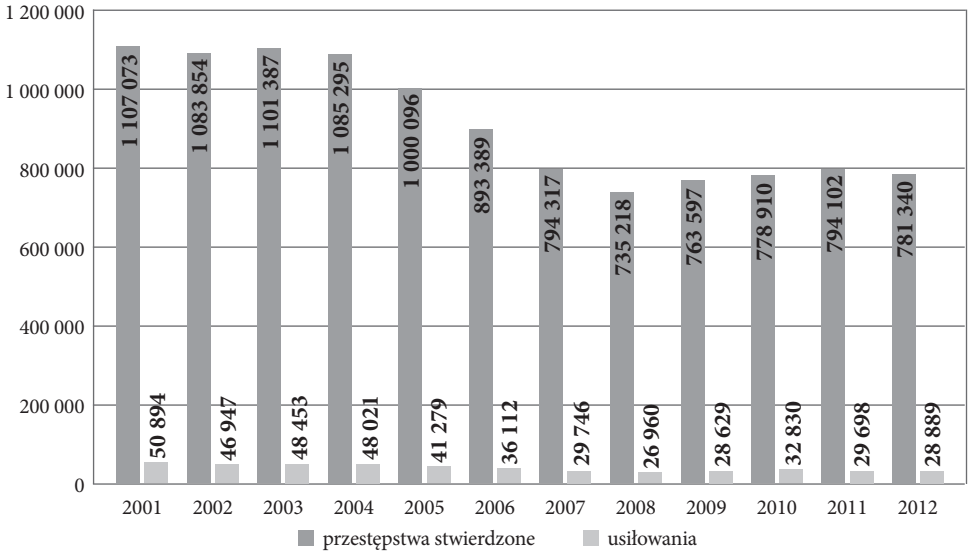
[99] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU nr 88, poz. 553 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

doprowadziła do osłabienia kontroli społecznej — ważnego czynnika ograniczającego przestępczość. Towarzyszy temu zwiększone zapotrzebowanie na bezpieczeństwo. Z badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii wynika, że podczas wyboru miejsca zamieszkania obywatel tego kraju przede wszystkim bierze pod uwagę zagrożenie przestępczością[100].

Przestępstwa kryminalne to najbardziej dokuczliwy dla mieszkańców miast rodzaj przestępczości. Przestępczość ta jest szczególnie zauważalna i dokuczliwa dla obywateli, którzy zwykle nie spotykają się z przestępczością zorganizowaną i gospodarczą, natomiast bardzo często z takimi przestępstwami, jak: kradzieże, kradzieże z włamaniem, niszczenie mienia, bójki i pobicia, rozboje. W analizie przestępczości kryminalnej istotnymi danymi są: liczba przestępstw stwierdzonych, liczba usiłowań dokonania przestępstwa, wskaźniki wykrycia sprawców przestępstw, liczba ustalonych podejrzanych. W celu zobrazowania skali zagrożeń spowodowanych przestępczością kryminalną w Polsce na rysunkach 3 i 4 przedstawiono aktualne dane zawarte w *Raporcie o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, opracowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Dane z raportu przedstawiono na podstawie statystyk policyjnych i obejmują lata od 2001 do 2012[101].

Rysunek 3. Liczba przestępstw kryminalnych ogółem w latach 2001–2012



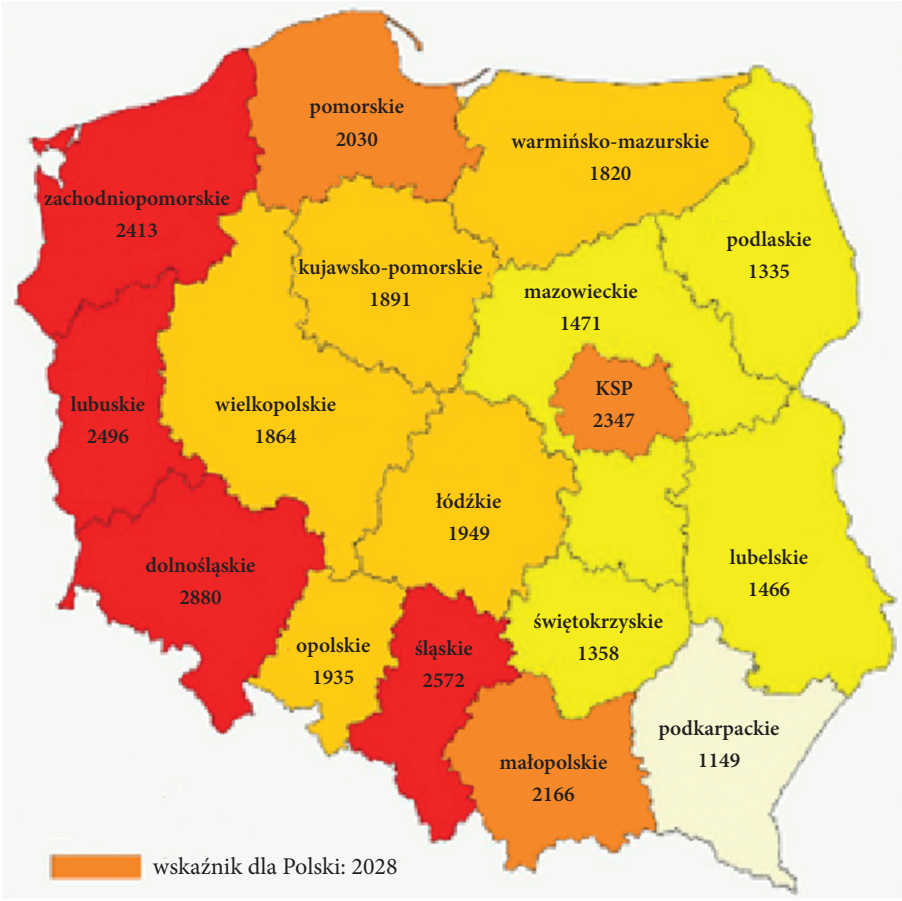
Źródło: na podstawie danych KGP *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 26

[100] K. Łojek, *Procesy kształtowania środowiska zurbanizowanego a możliwości zapobiegania przestępczości*, „Policja" 2006, nr 4, s. 12.

[101] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, Warszawa 2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 4. Zagrożenie przestępczością kryminalną w 2012 r. w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, z podziałem na województwa



Źródło: na podstawie danych KGP *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012…*, wyd. cyt., s. 29

Przedstawione na rysunkach 3 i 4 dane bazujące na statystykach policyjnych pokazują, że liczba przestępstw o charakterze kryminalnym spadała w latach 2004–2008, natomiast w latach 2009 i 2010 obserwuje się nieznaczny wzrost, w latach zaś 2011 i 2012 pozostawała na podobnym poziomie. Na koniec 2012 r. liczba przestępstw kryminalnych w Polsce wyniosła 781 340, co stanowi 69% ogółu wszystkich przestępstw. Najbardziej zagrożone tym rodzajem przestępczości są województwa: dolnośląskie, śląskie i zachodniopomorskie, najmniej zaś lubelskie, podlaskie i podkarpackie.

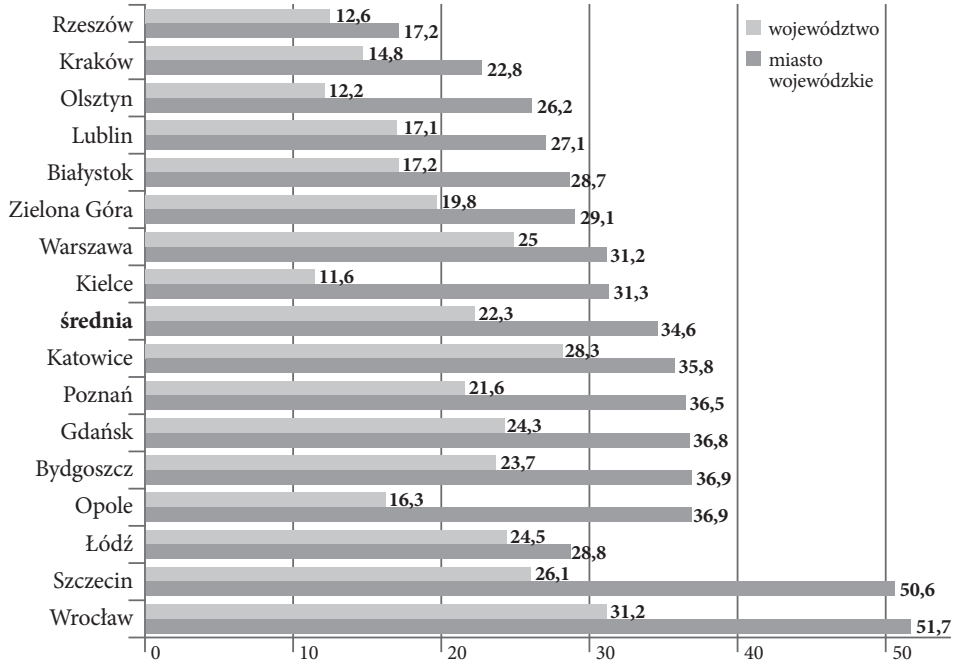
Wyniki monitorowania zagrożeń spowodowanych przestępczością przedstawia także Polskie Badanie Przestępczości (PBP) — największy sondaż społeczny w kraju, poświęcony rzeczywistym rozmiarom naruszeń prawa. Jak już wspomniano, rzeczywista skala przestępczości jest znacznie wyższa niż zanotowana skala przestępczości

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

stwierdzonej (ciemna liczba). Badanie to było prowadzone w Polsce w latach 2007–2012. W 2007 r. skupiono się m.in. na wszystkich polskich miastach wojewódzkich. Badaniami objęto mieszkańców miast oraz mieszkańców pochodzących spoza tych miast, z terenu każdego z województw. Wyniki badań z 2007 r. przedstawia raport pt. *Geografia występku i strachu, Polskie Badanie Przestępczości '07*[102].

Badania pokazały, jakie jest faktyczne zagrożenie przestępczością w miastach. Wyniki zestawiono z wynikami dotyczącymi całego województwa, aby zobrazować skalę natężenia przestępczości w miastach w porównaniu ze średnimi wynikami z całego województwa. Wskaźniki te zobrazowano przez wskazanie współczynników zagrożenia w przeliczeniu na 100 badanych respondentów. Przeanalizowano przestępczość ogółem, a także kilka rodzajów przestępstw o charakterze kryminalnym, najczęściej występujących w miastach, będących przez to najbardziej dokuczliwymi dla mieszkańców. Zbadano więc skalę zagrożeń następującymi przestępstwami: z użyciem przemocy, włamania do obiektów, kradzieże pojazdów i kradzieże z samochodów, inne kradzieże. Dane te zaprezentowano na rysunkach 5–9. Przedstawiono zagrożenie przestępczością ogółem i wybrane najbardziej dokuczliwe przestępstwa występujące w polskich miastach wojewódzkich w zestawieniu ze skalą przestępczości na terenie danego województwa.

Rysunek 5. Współczynniki zagrożenia w kategorii przestępczość ogółem w miastach i województwach

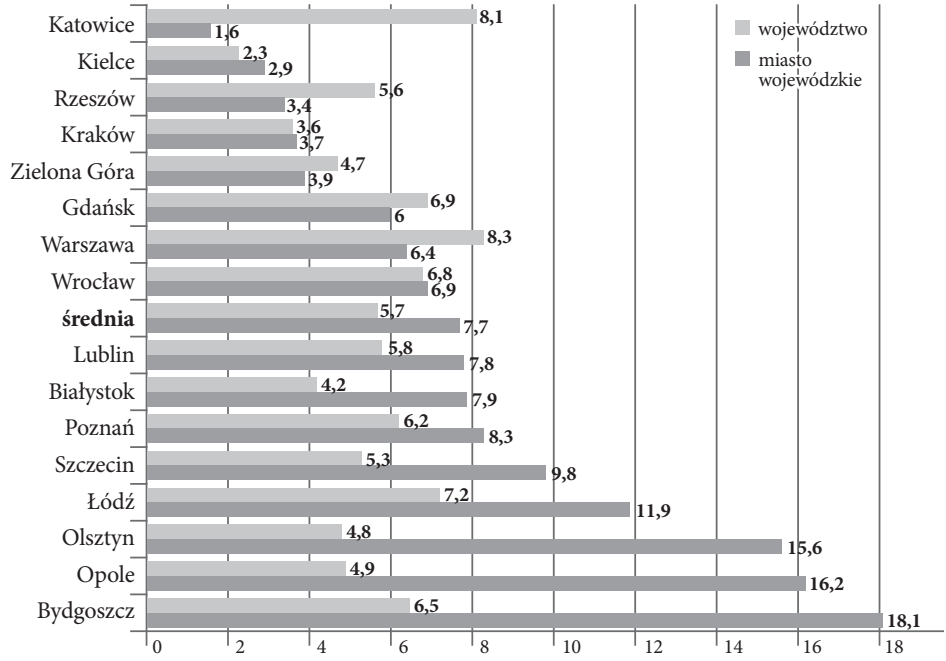


Źródło: A. Siemaszko (red.), *Geografia*… wyd. cyt., s. 68

[102] A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu. Polskie Badanie Przestępczości '07*, Warszawa 2008.

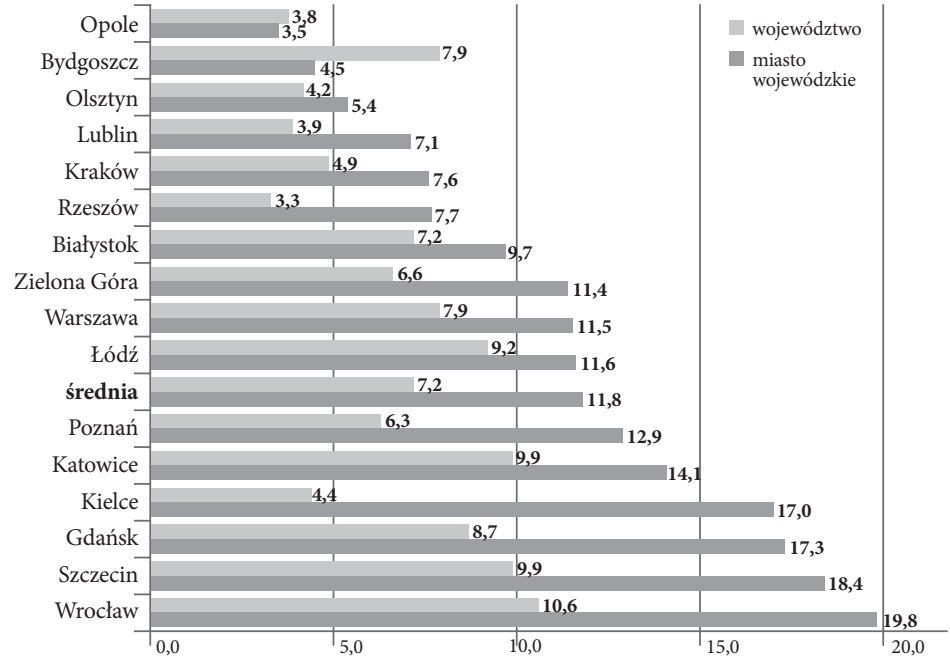
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 6. Kategoria przestępstwa z użyciem przemocy — współczynniki zagrożenia



Źródło: A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu*…, wyd. cyt., s. 69

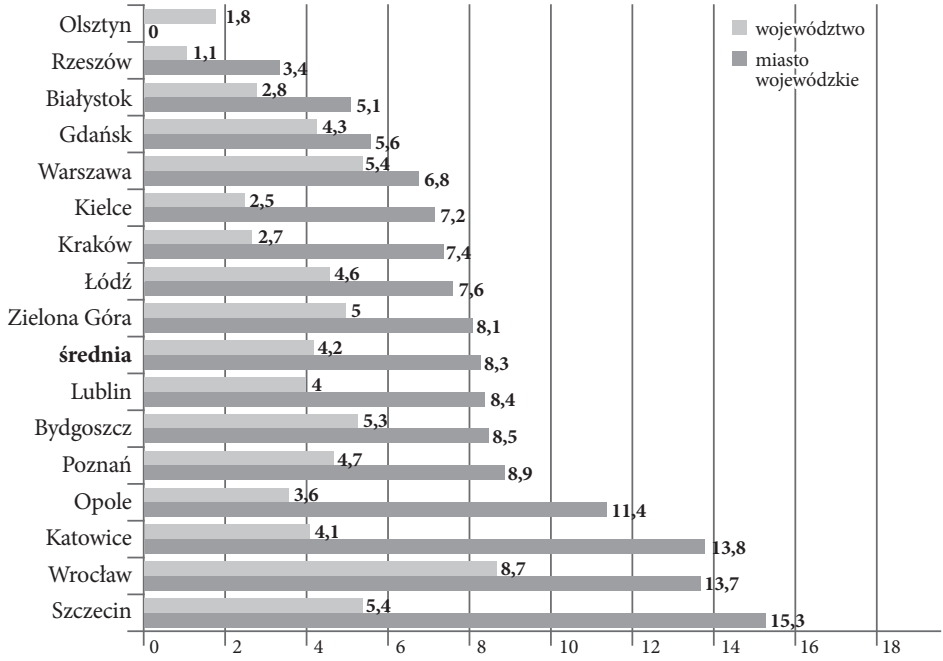
Rysunek 7. Kategoria włamanie — współczynniki zagrożenia



Źródło: A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu*…, wyd. cyt., s. 70

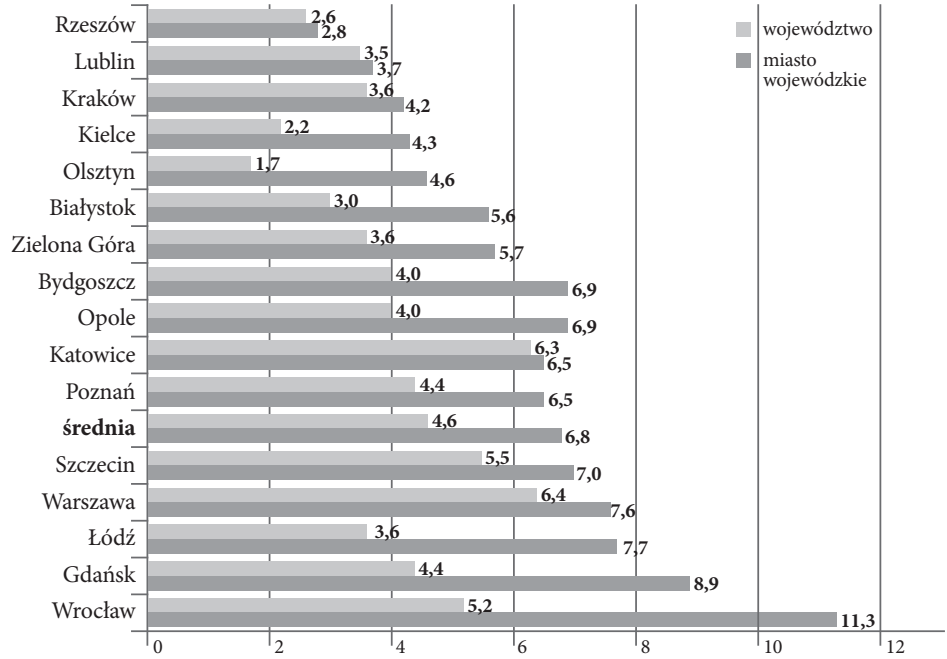
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 8. Kategoria kradzież samochodu i z samochodu — współczynniki zagrożenia



Źródło: A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu*…, wyd. cyt., s. 71

Rysunek 9. Kategoria inna kradzież — współczynniki zagrożenia



Źródło: A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu*…, wyd. cyt., s. 72

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Przytoczone dane wyraźnie wskazują, że w miastach wojewódzkich natężenie przestępstw jest znacznie większe niż pokazuje to średnia wojewódzka. Na ich podstawie można powiedzieć, że w 2007 r. najniebezpieczniej było we Wrocławiu i w Szczecinie, gdzie współczynniki zagrożenia przestępczością we wszystkich przedstawionych na wykresach kategoriach były o ponad połowę wyższe niż w innych stolicach województw. Najbezpieczniej zaś żyło się w Rzeszowie i w Krakowie oraz otaczających ich województwach: podkarpackim i małopolskim. W zakresie przestępstw z użyciem przemocy największe zagrożenie zanotowano w Bydgoszczy, Opolu i Olsztynie (współczynniki były dwukrotnie wyższe niż w innych miastach wojewódzkich). Tam też mieszkańcy byli trzykrotnie bardziej narażeni na rozbój i pobicie niż w pozostałych miastach. Najbezpieczniej zaś w tej kategorii było w Rzeszowie, Zielonej Górze i Krakowie. Najwięcej włamań było we Wrocławiu, Gdańsku i Szczecinie, najmniej zaś — w Opolu, Olsztynie i Bydgoszczy. W kategorii przestępstw samochodowych, tj. kradzieży pojazdów i włamań do pojazdów, największe zagrożenie odnotowano w Szczecinie, Wrocławiu i Katowicach, najniższe zaś — w Rzeszowie, Białymstoku i Olsztynie. Największe zagrożenie kradzieżami odnotowano w Gdańsku, Łodzi, Warszawie i Szczecinie, najmniejsze zaś — w Rzeszowie i Lublinie.

Mówiąc o zagrożeniach, należy pamiętać, że charakteryzuje je nie tylko pewien określony poziom przestępczości, mierzony najczęściej danymi liczbowymi. Bardzo ważnym wskaźnikiem ilustrującym stan zagrożeń jest poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Na poziom zagrożeń wpływa również polityka państwa i instrumenty prawno-instytucjonalne służące zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli[103]. Poczucie bezpieczeństwa obywateli — nazywane często bezpieczeństwem subiektywnym — jest w Polsce przedmiotem systematycznych badań, które prowadzi się od 1987 r. w odniesieniu do wszystkich województw i dużych miast. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców bada się zarówno w odniesieniu do kraju, jak i w odniesieniu do najbliższej okolicy.

Strach przed przestępczością implikuje u ludzi aktywne zachowania obronne (dodatkowe zabezpieczenie mieszkania, zakup psa, broni) lub pasywne zachowania obronne (pozostawanie w domu, wychodzenie tylko w towarzystwie innych osób, unikanie określonych miejsc)[104]. Jednym ze sposobów zmniejszania lęku przed przestępczością jest wzajemne zaufanie ludzi żyjących obok siebie. Badania prowadzone jesienią 2008 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wskazują, że największe zaufanie do sąsiadów i znajomych jest cechą mieszkańców małych miast liczących do 20 tys., najniższe zaś cechuje mieszkańców dużych miast, powyżej 100 tys. ludności[105].

---

[103] E.M. Guzik-Makaruk (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Warszawa 2011, s. 37.

[104] Zob. K. Krajewski, *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, Kraków 2008, s. 25–41.

[105] K. Dziurzyński, A. Sawicki, *Mieszkańcy miast polskich*…, wyd. cyt., s. 257.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Badania nad poczuciem bezpieczeństwa i lęku przed przestępczością obejmują również problematykę badawczą prowadzoną w ramach PBP — Polskiego Badania Przestępczości[106]. W zakresie tego projektu, szczególnie w ramach profilu obejmującego działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji (KSP), w styczniu i lutym 2011 r. na zlecenie Komendy Głównej Policji (KGP) firma GFK Polonia przeprowadziła badanie, którego celem było poznanie skuteczności policji, pracy policjantów oraz poziomu poczucia bezpieczeństwa i lęku przed zagrożeniami. W toku tych badań pokazano, że mieszkańcy dużych polskich miast, liczących od 100 do 500 tys., najbardziej obawiają się włamań do mieszkań, do piwnic, do samochodów, napadów i rozbojów. Powodem niepokoju jest również brawura kierowców oraz niszczenie mienia przez wandali. Jeżeli zaś chodzi o mieszkańców największych polskich miast, liczących powyżej 500 tys. mieszkańców, to najbardziej obawiają się oni włamań, napadów i rozbojów, kradzieży, w tym kradzieży kieszonkowych, oraz zaczepiania przez agresywnie zachowującą się młodzież. Spośród wszystkich kategorii badanych to mieszkańcy miast dużych i największych wskazali na największą liczbę zagrożeń, których się obawiają[107].

Badaniom nad poczuciem bezpieczeństwa lub jego brakiem w pięciu wielkich miastach europejskich poświęcono projekt badawczy *Insecurities in European Cities*. W jego ramach badano nasilenie zagrożeń, dynamikę i strukturę przestępczości w latach 1990–2005 w wybranych największych miastach europejskich, tj. w Wiedniu, Hamburgu Amsterdamie, Budapeszcie i w Krakowie. Badano także poziom i strukturę lęków i obaw ich mieszkańców. Wyniki badań w odniesieniu do zagrożeń przestępczością w Krakowie pokazały, że miasto to na tle innych dużych miast europejskich cechuje się, podobnie jak i cała Polska, dość wyraźnym wzrostem nasilenia przestępczości ujawnionej w badanym okresie. Tendencja o podobnym charakterze wystąpiła jedynie w Wiedniu i Austrii. Jeżeli chodzi o strukturę lęków przed zagrożeniami, to badania pokazały, że mieszkańcy Krakowa najsilniej odczuwają lęk globalny, np. przed: niszczeniem środowiska, masowym bezrobociem, konfliktami między islamem a innymi religiami, przestępczością międzynarodową, zagrożeniami demograficznymi i terroryzmem. Wśród tzw. lęków miejskich u mieszkańców Krakowa dominowały: lęk przed przestępczością, w tym krytyczne oceny własnego bezpieczeństwa, oraz inne lęki i niepokoje związane ze specyfiką miasta, w tym lęk przed bezrobociem. Najmniejszy poziom lęków przed przestępczością i innymi zagrożeniami miejskimi cechował mieszkańców Wiednia[108].

Bardzo dobry przykład na skuteczną walkę z zagrożeniami w wielkim mieście dał William Bratton, szef nowojorskiej policji (NYPD — *New York Police*

[106] Badania opinii społecznej zrealizowano do tej pory w ramach PBP w sześciu edycjach w latach 2007–2013.

[107] A. Brzeźniak, A. Chmielewska, J. Kubik, M. Lesiak, *Polskie badanie przestępczości*, cz. 4, Warszawa 2011, s. 5, 24.

[108] Zob. K. Krajewski, *Poczucie bezpieczeństwa*…, wyd. cyt., s. 13–19, 139–142, 198–200.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Department), znany nie tylko z wdrażania teorii „wybitych szyb". W czasie swojej kadencji na tym stanowisku w latach 1994–1999 sprawił, że Nowy Jork z najbardziej zagrożonego przestępczością miasta w USA stał się najbardziej bezpiecznym miastem w tym kraju. William Bratton z wydatnym wsparciem burmistrza Nowego Jorku Rudolpha Giulianiego wydał bezpardonową walkę takim zagrożeniom wielkiego miasta, jak: kradzieże, kradzieże kieszonkowe w środkach komunikacji, napady, przestępstwa z użyciem przemocy, zabójstwa, handel narkotykami, naruszenia porządku, chuligaństwo, masowe stosowanie przemocy, konflikty etniczne i zamieszki. Głównym jego przesłaniem w bezpardonowej walce z przestępczością w tej aglomeracji było hasło „Sprawię, że ludzie przestaną się bać". Istotnym elementem walki z przestępczością, jak udowodnił, jest skuteczne przywództwo — zarządzanie policją i pełne respektowanie prawa, wykazywanie braku pobłażliwości stróżów prawa na ujawnione przypadki jego łamania. Stosowane przez Brattona metody walki z przestępczością dużego miasta sprawiły, że w Nowym Jorku udało się zapanować nad przestępczością i przejąć nad nią kontrolę[109].

W dobie współczesnej zagrożeniem dla dużych miast na świecie stał się terroryzm. Terroryzm to forma przemocy polegająca na przemyślanej akcji, wymuszania bądź zastraszania rządów lub określonych grup społecznych w celach politycznych, ekonomicznych i innych[110]. Działaniom terrorystycznym w rozwiniętych krajach demokratycznych bardzo mocno sprzyja środowisko miejskie i rozrost miast. Wielkie skupiska ludzkie mogą być obiektem oddziaływania terrorystów i środowiskiem ich działania. Sprawcom aktów przemocy sprzyja skupienie w miastach znacznego procentu populacji ludzkiej i uzależnienie poprawnego funkcjonowania aglomeracji miejskich od wielości instalacji zasilających infrastrukturę socjalno-bytową (zasilanie w gaz, energię elektryczną, wodę pitną, utylizacja odpadów itp.). Umożliwia to spowodowanie powszechnego zagrożenia dla wielkich zbiorowości przez oddziaływanie na wybrane elementy infrastruktury miejskiej, niebędące obiektami wojskowymi i niepodlegające ciągłej ochronie ze strony służb państwowych. Miasta obfitują też w instalacje i obiekty tzw. podwójnego zastosowania, które oprócz swoich podstawowych funkcji, mogą być wykorzystane do spotęgowania efektów aktów terrorystycznych (stacje benzynowe, wielkie instalacje chłodnicze itp.). W miastach powszechnym zjawiskiem jest tzw. anonimowość tłumu. Sprawcy aktów przemocy mogą wtapiać się w tłum podczas przygotowań do akcji oraz w trakcie ucieczki z miejsca przestępstwa. Wynajmowane mieszkania mogą odgrywać rolę lokali konspiracyjnych, a istniejąca komunalna infrastruktura komunikacyjna ułatwia skryte przemieszczanie się w obrębie aglomeracji. Terroryści korzystają z wielu możliwych do zastosowania czynników oddziaływania, od zamachów

[109] Zob. W. Bratton, P. Knobler, *Przełom. Jak szef policji nowojorskiej powstrzymał epidemię przestępstw* (tłum. A. Polkowski), Poznań 2000, s. 7–397.

[110] J. Kunikowski, *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa* [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Bydgoszcz 2005, s. 187.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

bombowych do użycia środków chemicznych, biologicznych czy nawet tzw. brudnej broni jądrowej oraz stosowania działania elektronicznego „Pearl Harbour", polegającego na paraliżowaniu instytucji i centrów informatycznych działaniem na zasadzie impulsu elektromagnetycznego[111].

Terroryzm przez cały XX w. był postrzegany jako jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego czy międzynarodowego. Przełom wieków był związany z niespotykaną eskalacją aktów terrorystycznych, które stały się najpoważniejszym zagrożeniem współczesnej cywilizacji. Zdaniem Kuby Jałoszyńskiego Polska może być również obiektem zamachów terrorystycznych w związku z naszym udziałem w Pakcie Północnoatlantyckim, prowadzeniem przez Polskę prozachodniej polityki, udziałem polskich sił zbrojnych w misjach pokojowych na obszarach objętych konfliktami zbrojnymi, politycznym popieraniem walki z terroryzmem czy wreszcie w związku z naszym udziałem w integracji europejskiej. Na zagrożenia terrorystyczne musimy być dzisiaj szczególnie wyczuleni i gotowi do ich zwalczania[112].

Jednym z istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa w przestrzeni miejskiej jest przestępczość nieletnich. To właśnie duże miasta są areną działań destrukcyjnych ze strony młodych sprawców. Nieletni najczęściej popełniają przestępstwa — czyny karalne — z powodu chęci zdobycia pieniędzy, zaimponowania innym, chęci przebywania i realizowania się w grupach nieformalnych. Częstym powodem jest także chęć powielania wzorców i zachowań mających źródło w patologicznym domu rodzinnym bądź upowszechnianych w mass mediach (w scenach przemocy, okrucieństwa, agresji i gwałtu). Przyczynami popełnionych przestępstw jest poczucie bezkarności za wcześniej popełnione przestępstwa, poszukiwanie akceptacji i poczucia bezpieczeństwa, których nie znajdują u rodziców i opiekunów. Niepokojąca w ostatnich latach jest ustawicznie wzrastająca liczba dzieci w wieku od 13 lat, które popełniają czyny karalne, i coraz większa brutalizacja tych działań. Są to głównie dzieci powtarzające klasy, wykazujące niechęć do nauki, opuszczające zajęcia w szkole, uciekinierzy z domów rodzinnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych. Często się zdarza, że nieletni popełniają czyny karane pod wpływem alkoholu[113].

Według danych z 2012 r. zawartych we wspomnianym raporcie o stanie bezpieczeństwa w Polsce policja odnotowała 90 564 czynów karalnych popełnionych przez nieletnich, co daje spadek o 16% w porównaniu z rokiem 2011, kiedy to zanotowano 96 999 takich czynów. Od 2003 r. do 2011 r. obserwowano stały wzrost liczby czynów karalnych popełnionych przez nieletnich. Pierwszy raz spadek

---

[111] J.J. Piątek, R. Podgóżańska (red.), *Bezpiecznie czy niebezpiecznie*…, wyd. cyt., s. 204–205.

[112] K. Jałoszyński, *Zamach terrorystyczny jako sytuacja kryzysowa. Rola pododdziałów antyterrorystycznych w jej rozwiązaniu*, „Policja" 2003, nr 1–2, s. 112–113.

[113] Z. Kwiasowski, T. Durmała, *Pozamilitarne zagrożenia u progu XXI wieku* [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka*…, wyd. cyt., s. 29–30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

odnotowano dopiero w 2012 r. W stosunku do ogółu wszystkich przestępstw o charakterze kryminalnym czyny karalne stanowiły 11,6%[114].

Środowisko miejskie to także miejsce działania przestępczości zorganizowanej. Przestępczość zorganizowana jest definiowana i spenalizowana w art. 258 k.k. — kto bierze udział w zorganizowanej grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, kwalifikowaną zaś jego formą jest charakter zbrojny grupy oraz popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym[115]. Przestępczość zorganizowana zakłada wyodrębnienie trzech obszarów jej występowania, tj. ekonomicznego, gospodarczego i narkotykowego. Według danych Centralnego Biura Śledczego (CBŚ) największy obszar działalności zorganizowanej stanowi przestępczość narkotykowa. W obszarze zorganizowanej przestępczości o charakterze narkotykowym bezpośredni wpływ na polski rynek mają zagraniczne tendencje dotyczące popytu na narkotyki. Przestępczość zorganizowana popełniana przez grupy przestępcze ma na celu pozyskanie środków majątkowych, zabezpieczenie realizowanych interesów przestępczych, w tym ochrony przed konkurencyjnymi grupami, do zdobycia nowych stref wpływów. Wewnątrz grupy przestępczej bardzo często jest używana przemoc fizyczna lub groźba jej użycia w celu zapewnienia wewnątrzgrupowej dyscypliny. Według danych CBŚ i KGP liczba zorganizowanych grup przestępczych będących w zainteresowaniu policji w 2012 r. wynosiła 772, co daje wzrost o 40% w stosunku do liczby grup zorganizowanych z 2011 r., kiedy takim zainteresowaniem objęto tylko 595 grup[116].

Spośród negatywnych mechanizmów społecznych szeroko zakorzenionych, zwłaszcza w przestrzeni miejskiej, zjawisko narkomanii to jeden z najtrudniejszych do rozwiązania problemów współczesnych krajów i miast. Borykają się z nim wszystkie kraje na świecie. Przemysł narkotykowy wpływa na mieszkańców miast w dwojaki sposób. Pierwszym problemem jest popełnianie przestępstw o charakterze narkotykowym, które są penalizowane w ustawie z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[117]. Ustawa ta zawiera przepisy karne (art. 53–68), na podstawie których w Polsce zabronione jest wytwarzanie środków odurzających (narkotyków), posiadanie urządzeń do ich produkcji, ich przemyt, przywóz i wywóz, wprowadzanie do obrotu, udzielanie środka odurzającego lub substancji psychotropowych, handel nimi, posiadanie ich, uprawa (maku, konopi, marihuany) oraz reklama środków. Nowym zjawiskiem na rynku światowym, w tym polskim, są tzw. dopalacze, czyli grupa różnych substancji lub ich mieszanek o rzekomym lub faktycznym działaniu psychoaktywnym, które są niezamieszczone na liście substancji kontrolowanych przepisami o zapobieganiu narkomanii. W wykazie środków odurzających są m.in. takie narkotyki, jak: polska heroina, marihuana, konopie indyjskie, amfetamina, kokaina, heroina, haszysz, ekstazy, LSD,

[114] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*…, wyd. cyt., s. 26.

[115] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny…

[116] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*…, wyd. cyt., s.111–118.

[117] Tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 124.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

grzyby halucynogenne, metamfetamina, metadon, morfina i efedryna. W 2010 r. policja odnotowała 72 375 przestępstw narkotykowych, co daje wzrost o 6% w stosunku do 2009 r. Liczba narkotykowych przestępstw stwierdzonych była najwyższa od dekady, natomiast od 2009 r. obserwuje się widoczny wzrost liczby tych czynów. Należy pamiętać, że przestępstwa narkotykowe cechują się bardzo dużą ciemną liczbą[118].

Drugim problemem jest zjawisko narkomanii. Środki zażywane przez narkomanów to: morfina stosowana podskórnie, opium i haszysz palone w fajce, marihuana palona w postaci papierosów, amfetamina przyjmowana w postaci tabletek czy też inne narkotyki przyjmowane metodą wziewną. Popularnym narkotykiem, zwłaszcza wśród uczniów i studentów, jest amfetamina, brana najczęściej przed klasówkami i egzaminami, po to, by się wyluzować, pokonać nieśmiałość. Nawet dzieci kupują narkotyki. Najmłodsi zażywają je z różnych powodów, dla lepszego samopoczucia, w celu pozbycia się problemów i zmartwień życia codziennego, z ciekawości, z chęci naśladowania dorosłych, z braku poczucia bezpieczeństwa i wiary we własne siły, z powodu zaburzeń natury osobowościowo-emocjonalnej. Narkomania jest przyczyną tragedii w wielu rodzinach, niszczy życie i pozbawia szans na przyszłość wielu młodych ludzi, wyrzucając ich na margines życia społecznego. Jednym z elementów walki ze zjawiskiem narkomanii jest jej zapobieganie przyjęte jako program państwowy, przez odpowiednią politykę karną, wychowawczą i leczniczą. Negatywne skutki tego zjawiska powodują, że w bardzo wielu miastach powstają gminne, miejskie i powiatowe programy zapobiegania temu zjawisku[119].

Badania w Polsce pokazują, że najczęściej po narkotyki sięgają właśnie mieszkańcy dużych miast liczących od 200 do 500 tys. ludności, zwłaszcza mężczyźni. Najbardziej zagrożeni tym zjawiskiem są uczniowie szkół średnich i studenci. Jeżeli chodzi o wiek, to narkotyki najczęściej są zażywane przez osoby do 24. roku życia, a po ukończeniu 35 lat odsetek zażywających narkotyki gwałtownie spada[120].

W dużych aglomeracjach miejskich, zwłaszcza w miejscach, w których znajdują się duże centra handlowe, kulturowe i turystyczne, występuje zjawisko prostytucji („galerianki"). Według B. Hołysta prostytucja to utrzymywanie przypadkowych, odpłatnych stosunków seksualnych, bezuczuciowe angażowanie się partnerów[121]. Nierząd uprawiają zarówno nieletnie dziewczęta, jak i chłopcy. Policyjne raporty o zagrożeniach tą patologią wśród dzieci i młodzieży wykazują, że prostytucja okazjonalna jest dobrze ukryta (np. w prywatnym mieszkaniu lub dyskotece) i jest najczęściej spowodowana ubóstwem. Dzieci prostytuują się za schronienie, ubranie czy jedzenie, rzadziej spełniają swoje zachcianki, przy czym wzrasta liczba dziecięcych prostytutek, a granica wieku uprawiających prostytucję z roku na rok

[118] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*…, wyd. cyt., s. 148–152.

[119] Z. Kwiasowski, T. Durmała, *Pozamilitarne zagrożenia*…, wyd. cyt., s. 29–31.

[120] J. Dworzecki, J. Szymczyk, *Kryminologia*…, wyd. cyt., s. 93.

[121] B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2000, s. 1024.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

się obniża. Prostytucji sprzyja także rozwój Internetu, gdzie można znaleźć tysiące zdjęć pornograficznych, w tym także dzieci[122].

Zagrożeniem dla dużych aglomeracji miejskich są także subkultury. Typową dla miast jest subkultura „blokersów". Do tej grupy należą przeważnie młodzi ludzie, którzy wychowali się w miastach i większość swojego życia spędzają na lokalnych miejskich osiedlach. Skupia ona młodych ludzi do 20. roku życia, którzy swoją edukację zakończyli najwyżej na poziomie szkoły średniej i często nie dobrnęli do matury. Najczęściej pochodzą z rodzin, w których zachodzą konflikty spowodowane brakiem pieniędzy, brakiem pracy, kłopotami z nauką. To prowokuje młodych ludzi do wyjścia na ulicę, życia jej rzeczywistością, jej pokusami, groźbami i przywilejami. Spotkaniom blokersów na ulicach towarzyszą zakłócenia porządku, alkohol, środki odurzające, często głośna muzyka. Sąsiedzi uważają ich za złodziei i narkomanów. Członkowie subkultury są doświadczani przez brutalne, bezwzględne życie na ulicy, w którym mogą liczyć tylko na siebie i swoich towarzyszy. Dominuje u nich swoisty system wzorców osobowych, norm, zwyczajów i zasad postępowania, zwłaszcza agresja i agresywne zachowania wobec otoczenia. To powoduje konflikty z resztą społeczeństwa, która zamieszkuje osiedla miejskie[123].

W rozważaniach o wielości zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego występujących w przestrzeni miejskiej należy wspomnieć również o naruszeniach porządku publicznego przejawiających się w chuligaństwie stadionowym. Chuligan to człowiek naruszający porządek prawny i normy współżycia społecznego z pobudek aspołecznych. Chuligani futbolowi (*football choligans*) — szalikowcy, są szczególnie aktywni w wielkich miastach z racji rozgrywających się tam meczów piłkarskich ekstraklasy, I i II ligi. W prawie każdym dużym polskim mieście są stadiony piłkarskie i drużyny futbolowe, grające w tych ligach. Ten rodzaj chuligaństwa po raz pierwszy w Polsce pojawił się w latach 70. w dużych aglomeracjach miejskich. Chuligaństwo futbolowe to subkultura szalikowców. Przejawy tej subkultury dotyczą naruszeń porządku, najczęściej w trakcie imprez sportowych, zwłaszcza meczów piłki nożnej. Do ekscesów dochodzi jednak przed spotkaniami piłkarskimi i po nich, na trasach dojazdowych do stadionów, na ulicach miast, na terenie dworców kolejowych. Obecnie się szacuje, że subkultura ta w Polsce obejmuje ok. 50 tys. szalikowców. Cechą ich funkcjonowania jest działanie w grupie, wandalizm nastawiony na niszczenie mienia, agresja, nie tylko w stosunku do zwaśnionych kibiców, lecz także do otoczenia. Zjawisko postaw chuligańskich jest generowane w środowisku rodzinnym, szkolnym i rówieśniczym, przez oczekiwania normatywne danej subkultury. Zapanowanie przez państwo nad zjawiskiem chuligaństwa stadionowego w Polsce miało szczególne znaczenie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej „Euro 2012"[124].

---

[122] Z. Kwiasowski, T. Durmała, *Pozamilitarne zagrożenia*…, wyd. cyt., s. 33.

[123] B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. cyt., s. 801, 802.

[124] Zob. W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, Szczytno 2010, s. 19–31; M. Jędrzejewski, *Subkultury*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Nowym zjawiskiem i zagrożeniem dla życia wielkich miast, w tym także w Polsce (co prawda nieobserwowanym jeszcze w naszym kraju), były wydarzenia na przedmieściach miast francuskich w 2005 r. oraz miast angielskich w 2011 r. — zamieszki uliczne (bunty młodych wykluczonych). Największą skalę zamieszek zanotowano we Francji. W ciągu trzech tygodni spłonęło tam 10 tys. samochodów, zniszczono i spalono budynki mieszkalne i użyteczności publicznej. W działania było zaangażowanych 80 tys. policjantów. Przyczyną tych zamieszek i naruszeń porządku były: religia, kulturowa nietolerancja, subkultury, działalność ruchów nacjonalistycznych, społeczne uprzedzenia, stereotypy, bieda, brak perspektyw dla młodych ludzi oraz działalność samych policjantów (ich działania mogą prowokować). Po wydarzeniach z 2005 r. we wszystkich dużych miastach we Francji, liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, w których występowały duża liczba bezrobotnych, duża liczba mieszkań socjalnych, duża liczba obcokrajowców, powstały grupy robocze „wczesnych interwencji" mające na celu eliminowanie radykalnych nastrojów. Członkami tych grup byli: policjanci, pracownicy socjalni, kuratorzy, pracownicy ochrony obiektów (*security companies*), wolontariusze oraz straże publiczne złożone z obywateli patrolujących teren miasta (*Public Guards*). Nadzór nad pracami grup spoczywał na merach miasta[125].

Podobne wydarzenia miały miejsce także w sierpniu 2011 r. w brytyjskich miastach, m.in. w Londynie, Manchesterze, Liverpoolu, Bristolu i Nottingham. Do wydarzeń doszło po zastrzeleniu przez policję Marka Duggana, mieszkańca Tottenhamu. Przez kilka dni grupy nastolatków rabowały i paliły sklepy, podpalały samochody i budowały barykady. W zamieszkach zginęło pięć osób. Przyczyny były bardzo podobne do tych, które spowodowały zamieszki we Francji[126].

a przemoc w perspektywie psychoedukacji, socjalizacji i samorealizacji dzieci i młodzieży, Warszawa 2001, s. 39–79.

[125] W. Lasko, M. Kordaczuk-Wąs, *Sprawozdanie z konferencji pt. „Urban violence", 13–15 października 2008 r., l'Ecole Nationale Supérieure de la Police Saint-Cyr-au-Mont-d'Or koło Lyonu*, „Przegląd Policyjny" 2008, nr 4, s. 229–232.

[126] jak//mat/bgr/, *Starcia na brytyjskich ulicach. Czwarta ciężka noc*, TVN24, Wiadomości ze świata, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/starcia-na-brytyjskich-ulicach-czwarta-ciezka-noc,180652.html>, dostęp: 17 maja 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 3

Rola i zadania policji w zwalczaniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego

3.1. Model funkcjonowania policji w Polsce

3.1.1. Miejski rodowód organizacji policyjnych w Europie i na ziemiach polskich w latach 1775–1918

Termin „policja" etymologicznie wywodzi się od greckiego słowa *politeja*, co oznacza zarządzać miastem. Jak wskazuje Stanisław Pieprzny, pojęcie to zostało przejęte później do języka łacińskiego jako *politia*[1].

Analiza literatury dokumentującej powstanie policji w Europie i na ziemiach polskich wskazuje, że początki działania pierwszych formacji policyjnych nierozerwalnie wiążą się z funkcjonowaniem miast. Według A. Misiuka zakres pojęcia „policja" na przestrzeni dziejów w ówczesnych krajach europejskich zmieniał się wraz z panującymi poglądami na istotę państwa oraz jego stosunek do obywatela i obejmował najpierw ogół działalności państwowej i wszystkie dziedziny życia religijnego, politycznego i prywatnego. W średniowiecznej Francji pojęcie *police* pojawiło się ok. 1500 r. i oznaczało działalność władz zwierzchnich na rzecz porządku i dobrego bytu poddanych. Stąd ten termin trafił do państw niemieckich, gdzie jako *polizei* zakorzenił się już w 1794 r. Aż do XVIII w. w pojęciu „policja" mieściła się nie tylko działalność państwa w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, lecz także finanse, wymiar sprawiedliwości i wojsko. Było to zgodne z monteskiuszowską teorią państwa, według której w gestii państwa i jego władzy wykonawczej mieściły się takie zadania, jak: prowadzenie wojny, uprawianie dyplomacji, organizacja obrony państwa, a także dbanie o bezpieczeństwo wewnętrzne. Takie pojmowanie władzy wykonawczej spowodowało, że do kompetencji policji początkowo należały wszystkie sprawy publiczne. Dopiero na przełomie wieków XVII i XVIII we Francji wykształcił się model administracji centralnej z podziałem na resorty. W podziale resortowym problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa została włączona do resortu spraw wewnętrznych, który ukształtował się we Francji w okresie rewolucji francuskiej (co było utożsamiane z pojęciem „policja"). Na początku jednak administrowanie sprawami wewnętrznymi oznaczało zajmowanie się wieloma problemami. Dopiero z biegiem lat, wraz z postępującą specjalizacją, administracja spraw wewnętrznych podlegała stałemu „odchudzaniu". W drugiej

[1] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

połowie XVIII w. pojęcie „policja" zostało zawężone i ograniczone. Policję zaczęto kojarzyć z instytucją i jej funkcjonariuszami mającymi tytuły służbowe, która nie zajmowała się wszystkimi sprawami należącymi do administracji spraw wewnętrznych, a wyłącznie sprawami bezpieczeństwa. Po raz pierwszy nastąpiło rozróżnienie między „policją" w sensie materialnym (policja jako całość administracji spraw wewnętrznych) a „Policją" w sensie instytucjonalnym (specyficznym organem)[2].

Po ukształtowaniu się instytucjonalnego pojęcia w XIX w. stopniowo następowało węższe materialne pojmowanie policji jako podmiotu do zwalczania zagrożeń. Zdaniem A. Misiuka w sposób formalny termin „Policja" jako instytucja ukształtował się dopiero pod koniec XIX w. w następstwie tworzenia się państw konstytucyjnych, które opierały swoją działalność na stanowionym na mocy ustaw prawie. Prawem tym regulowały różne kompetencje administracyjne państwa. Wtedy to przypisano policji prawo zwalczania zagrożeń, a jednocześnie ograniczono zakres działalności państwowej. Wcześniejsze kompetencje policji przejęły magistraty i inne urzędy. Takie pojmowanie policji znalazło szerokie odbicie w ustawach państw europejskich, które przetrwały do czasów współczesnych[3].

Geneza nowoczesnego aparatu administracyjnego państwa w drugiej połowie XVIII w., którego częścią były organy policyjne w Polsce, była związana z prądami, jakie przyniosło oświecenie. Modernizacja aparatu państwowego wzorem innych państw europejskich nastąpiła dopiero w 1764 r., po elekcji Stanisława Augusta Poniatowskiego na króla Polski. Z jego udziałem w 1775 r. utworzono pierwszy kolegialny organ władzy wykonawczej w postaci Rady Nieustającej. Składała się z króla i 36 członków i została podzielona na 5 departamentów, wśród których znajdował się Departament Policji — pierwszy polski organ państwowy używający tej nazwy. Zakres uprawnień Departamentu Policji zakreślono w odniesieniu do ówczesnego pojmowania terminu „policja" jako nadzorowanie powinności całego aparatu administracyjnego państwa. Szczególnie charakterystyczne było przyznanie mu prawa nadzoru nad miastami, zarówno w sensie dbałości o infrastrukturę, jak i czuwania nad finansami miejskimi. Jednym z efektów było wprowadzenie obowiązku numerowania domów we wszystkich miastach i miasteczkach Rzeczypospolitej. Departament Policji zajmował się także zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości w miastach, co było jednak jego najsłabszą stroną. W Warszawie sprawy te bezpośrednio podlegały dostojnikom dworskim — marszałkom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo w miejscu pobytu króla. Inne miasta polskie z problemem przestępczości radziły sobie zwyczajowo we własnym zakresie, zabiegając o pomoc także w Departamencie Policji[4].

Departament Policji rozwiązano w 1789 r. decyzją Sejmu Wielkiego wraz z całą Radą Nieustającą. W jego miejsce sejm 24 czerwca 1791 r. mocą ustawy powołał

[2] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 21–23; zob. także B. Kayzer, P. Majer, Z. Siemak, *Historia służb policyjnych na ziemiach polskich*, Szczytno 1995, s. 3–4.

[3] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 11.

[4] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*, Szczytno 2011, s. 25, 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komisję Policji Obojga Narodów. Nakreślony zakres kompetencji tej komisji był szeroki, odpowiadający ówczesnemu rozumieniu funkcji spełnianej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Do jej zadań należało: zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju ogólnego całego kraju, wygody ogólnej całego kraju, wygody szczególnej miast Rzeczypospolitej, bezpieczeństwa i spokoju w miastach. Komisja miała także uprawnienia sądownicze. W miastach urzędnicy policji ściśle współpracowali z jego władzami, a w miastach podzielonych na cyrkuły zwierzchnikiem wyższych urzędników policji, zwanych specjalistami, był wójt cyrkułowy. W miastach niepodzielonych na jednostki administracyjne był wójt przewodzący magistratowi. Niższymi urzędnikami policji w miastach byli dozorcy policyjni, których zadaniem było m.in. donoszenie władzom miejskim o włóczęgach i żebrakach oraz prowadzenie rejestru obcych przybyszów. W celu zwalczania włóczęgostwa wprowadzono obowiązek wydawania przez władze miejskie paszportów. Komisja Policji Obojga Narodów działała faktycznie tylko przez niespełna rok, do czasu uchwalenia przez sejm 3 maja 1791 r. nowej konstytucji (konstytucji majowej). Reformy Rzeczypospolitej i podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wprowadzone Konstytucją 3 maja nie przetrwały, wzbudzając niechęć zachowawczej szlachty polskiej i carycy Rosji Katarzyny II, co doprowadziło w 1792 r. do unieważnienia tej konstytucji przez zwycięstwo obozu targowiczan, a potem do drugiego rozbioru Polski w 1792 r.[5]

Reakcją na drugi rozbiór Polski było powstanie w 1794 r., zwane insurekcją kościuszkowską. W trakcie powstania rzeczą najważniejszą było organizowanie siły zbrojnej, powstawały jednak wtedy także struktury cywilne z Radą Najwyższą Narodową na czele jako instytucją policyjną. Jej kompetencje podzielono na trzy wydziały: porządku, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Najbardziej policyjnym w dzisiejszym tego słowa znaczeniu był Wydział Bezpieczeństwa Rady Najwyższej Narodowej, który zajmował się m.in. rewizją papierów podejrzanych, śledzeniem i egzaminowaniem ludzi podejrzanych i swawolnych, aresztowaniami i odsyłaniem obwinionych do sądów kryminalnych i do więzień. Najważniejszym jednak wkładem insurekcji w doskonalenie policji było powołanie jej formacji mundurowych, co równało się powierzeniu tej części aparatu zadań administracyjnych i wykonawczych. W Warszawie powołano wtedy 400-osobowy Korpus Policji w celu zapobieżenia samosądom, zwłaszcza na zwolennikach targowicy. Zewnętrznym wyróżnikiem policjantów były sukienne naramienniki (mundurów nie zdołano uszyć) oraz broń palna, kosy i piki. Drugim organem mundurowym, do którego zadań należała obrona zewnętrzna miasta i troska o jego bezpieczeństwo wewnętrzne, była milicja, czyli obrona powszechna Warszawy. Do tej formacji powołano 20 tys. mężczyzn, których zadaniem była służba na wałach i okopach oraz strzeżenie bezpieczeństwa w mieście. Zewnętrznym wyróżnikiem milicjantów były sukienne naramienniki z literami WCN (wolność, całość, niepodległość). Insurekcja trwała osiem miesięcy, ostateczny cios zadał jej dowódca rosyjski Suworow, dokonując przy tym rzezi mieszkańców prawobrzeżnej

[5] Tamże, s. 26, 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Warszawy. Klęska insurekcji spowodowała, że sąsiedzi Polski postanowili o likwidacji państwa, dokonując w 1795 r. ostatecznego jej rozbioru[6].

Nowe doświadczenia w formowaniu się policji na ziemiach polskich przyniosło dopiero Księstwo Warszawskie utworzone w 1807 r. przy decydującym wpływie cesarza Napoleona. Księstwo Warszawskie jako kadłubowe niewielkie państwo polskie liczące ok. 100 tys. km^2 było monarchią konstytucyjną. Składało się z departamentów, na których czele stali prefekci, będący szefami administracji zespolonej w departamencie. W Księstwie Warszawskim działało pięć ministerstw, tj. Sprawiedliwości, Spraw wewnętrznych, Skarbu, Wojny i Policji. Resort Policji to Dyrekcja Policji zajmująca się: nadzorem nad miastami, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw pospolitych, buntów i rozruchów, nadzorem nad przestrzeganiem obyczajów, wystawianiem paszportów i kontrolą ruchu osobowego, nadzorem nad więziennictwem i nad architekturą w miastach. W miastach na czele Ministerstwa Policji stali szefowie urzędów policyjnych — urzędów komisarza policji, mianowani na wniosek ministra policji. Komisarze byli podlegli w hierarchii urzędniczej prefektowi, w służbowej zaś ministrowi policji. Na niższych szczeblach podziału administracyjnego zadania policji powierzono podprefektom w powiatach, a w gminach i miastach wójtom, sołtysom, burmistrzom i prezydentom miast. W dużych ośrodkach miejskich natomiast, tj. w Warszawie, Kaliszu, Toruniu, Poznaniu, Krakowie, Lublinie i Sandomierzu wprowadzono „municypalność", czyli potraktowanie tych miast jako samodzielne najniższe jednostki administracyjne, na których czele stali prezydenci podlegli prefektowi. Prezydenci w miastach czuwali nad funkcjonowaniem miejscowej administracji i policji. Klęska Napoleona przyczyniła się do upadku Księstwa Warszawskiego[7].

W okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego (1815–1830) nastąpiła rozbudowa instytucji policyjnych i ich zaangażowanie w ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego instytucji wojskowych. Władze carskie organizowały działania służb policyjnych realizujących funkcję kontrwywiadu politycznego i skupiły cały wysiłek na inwigilacji niepodległościowych inicjatyw działaczy polskich. Utworzono wiele niezależnych od siebie jednostek policji politycznej, a do metod ich pracy weszła prowokacja i inspiracja. Służby policyjne zrusyfikowano i dopasowano do systemu obowiązującego w Cesarstwie Rosyjskim. Na ziemiach polskich zaboru pruskiego służby policyjne wchodziły w system administracyjny obowiązujący w państwie pruskim. Nieco inaczej wyglądała sytuacja w zaborze austriackim. Po wprowadzeniu autonomii politycznej w Galicji organy policyjne uległy polonizacji. Pomimo dużej biurokratyzacji pracy policji austriackiej pod koniec XIX w., uważano ją za najlepiej zorganizowany aparat bezpieczeństwa publicznego w Europie[8].

Okres I wojny światowej to czas powstawania miejskich formacji policyjnych na ziemiach polskich. W zaborze rosyjskim w 1914 r. w wyniku intensywnych działań działaczy Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego powstały komitety obywatelskie

[6] Tamże, s. 27, 28.

[7] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 51–54.

[8] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 25.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jako organizacje reprezentujące całokształt polskiego życia społeczno-gospodarczego, zyskujące aprobatę władz carskich. Jednym z najbardziej istotnych kierunków działania komitetów było uzupełnienie policyjnych organów władz okupacyjnych organami polskimi. Organem wykonawczym komitetów obywatelskich w sprawach ochrony porządku i bezpieczeństwa były straże obywatelskie. Na ich istnienie władze carskie wydały zgodę, jednak tylko w zakresie wykonywania przez nie prostych i nieskomplikowanych czynności porządkowych. Na przejęcie innych funkcji policyjnych nie było zgody. W Warszawie 11 października 1914 r. powstała Straż Obywatelska m.st. Warszawy. Datę tę można uznać za moment powstania rodzimych organów policyjnych o konkretnych zawodowych kompetencjach, chociaż jeszcze znajdowały się pod kontrolą władz zaborczych. Straż ta w drugiej połowie 1915 r. liczyła 8 tys. członków. Straże powstawały także w innych regionach Królestwa Polskiego, m.in. w Zagłębiu Dąbrowskim, w tym w Dąbrowie Górniczej. W Łodzi obywatelskie organy porządkowe powstały już 2 sierpnia 1914 r. pod nazwą Milicja Obywatelska; jej działalność obejmowała teren miasta. Na czele tej formacji policyjnej stał Centralny Komitet Milicji Obywatelskiej, w którego skład wchodziło dziewięciu dzielnicowych i naczelnik więzienia. Centralny Komitet Milicji Obywatelskiej w związku z rosnącą liczbą działań porządkowych wchodzących w jej zakres utworzył dodatkowo płatną Straż Miejską w Łodzi skupiającą 300 pracowników, której zadaniem było przejęcie wszystkich posterunków wymagających systematycznej, stałej służby patrolowej w mieście. Na czele tej formacji stał naczelnik straży. W Łodzi po raz pierwszy obok społecznej służby, jaką była milicja, stworzono formację zawodową całkowicie odpłatną w postaci Straży Miejskiej. Wynikało to stąd, że organy obywatelskie nie mogły podołać bardziej skomplikowanym i uciążliwym zadaniom policyjnym. Dzięki kształtowaniu się instytucji profesjonalnych rosła liczba wykwalifikowanych kadr, które w przyszłości mogły zasilić szeregi policji w II Rzeczypospolitej. Najpóźniej, bo w drugiej połowie 1915 r., powstały straże obywatelskie w Siedlcach i Lublinie, a dodatkowo w Lublinie za zgodą carskiego generała-gubernatora powołano Milicję Obywatelską jako organ społeczny[9].

Na terenie zaborów austriackiego i pruskiego na początku I wojny światowej nie zdołano stworzyć podobnych oddziałów, jak opisane, działające w Królestwie Polskim. Wyjątkiem był Lwów, gdzie 31 sierpnia 1914 r. powołano Miejską Straż Obywatelską, której zadaniem było współdziałanie z rządowymi organami bezpieczeństwa (austriackimi) i zabezpieczenie ładu i porządku publicznego na terenie miasta. We wrześniu 1914 r. we Lwowie zorganizowano Milicję Miejską jako formację policyjną o quasi-zawodowym charakterze. Formacje te przetrwały do końca października 1914 r., do czasu zajęcia Lwowa przez Rosjan, którzy je zlikwidowali.

W zaborze rosyjskim władze administracyjne aprobowały formy samoorganizacji społeczeństwa w postaci straży obywatelskich. W połowie 1915 r., po zwycięskiej dla państw centralnych ofensywie, nowy na tych terenach okupant, jakim byli Niemcy, zaczął ograniczać działalność straży obywatelskich, doprowadzając do

[9] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 86, 87.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

powołania w ich miejsce milicji miejskich traktowanych jako organ pomocniczy niemieckich władz wojskowych i cywilnych, a także samorządowych. Najliczebniejsza milicja miejska powstała 1 lutego 1916 r. w Warszawie, jako organ porządkowy podporządkowany władzom samorządowym. Była to formacja zawodowa licząca 2 tys. funkcjonariuszy. Podobne zawodowe oddziały milicji powstały w Łodzi (1 tys. funkcjonariuszy), Lublinie, Kielcach, Piotrkowie Trybunalskim, Radomiu i w Płocku. Najprężniej działającą jednostką była jednak milicja warszawska, której funkcjonariusze byli delegowani do innych jednostek w celu przekazania doświadczeń organizacyjnych, a jednocześnie na tej bazie rozpoczęto działania dające podwaliny pod organy policyjne w niepodległej Polsce.

Na terenie dwóch pozostałych zaborów inicjatywy związane z tworzeniem polskich organów policyjnych były skromniejsze. Dały się zaobserwować dopiero w 1918 r., przede wszystkim w Galicji, gdzie w pierwszych dniach września 1918 r. przystąpiono do tworzenia milicji obywatelskiej na terenach Małopolski, którą potem przekształcono w Małopolską Straż Obywatelską. Wszystkie te organy i społeczne organizacje przyczyniły się do formowania się policji w Polsce po zakończeniu I wojny światowej[10].

3.1.2. Model Policji Państwowej w okresie II Rzeczypospolitej

Przygotowania do utworzenia służb policyjnych w okresie II Rzeczypospolitej rozpoczęły się na ziemiach polskich jeszcze w trakcie działań wojennych I wojny światowej. W tym czasie funkcjonowały formacje quasi-policyjne o ochotniczej i proobywatelskiej proweniencji, którym powierzono zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Formacje te to przede wszystkim straże obywatelskie, milicje miejskie, milicje ludowe i powiatowe. Większość z nich koncentrowała się na terenach miejskich, a władztwo nad nimi należało do władz lokalnych i organów obywatelskich.

W listopadzie 1918 r., gdy ogłoszono koniec I wojny światowej, Polacy dzięki własnej determinacji oraz w wyniku klęsk trzech zaborców mogli przystąpić do odbudowy swojej państwowości. Funkcję tymczasowego naczelnika państwa objął Józef Piłsudski, który powołał rząd. Od tego momentu w sposób oficjalny zaczęto tworzyć niezbędny aparat administracyjny państwa i jego policję. Funkcje policji początkowo od momentu uzyskania niepodległości przez okres przejściowy pełniły dwie formacje: Milicja Ludowa utworzona 5 grudnia 1918 r. oraz Policja Komunalna utworzona 9 stycznia 1919 r., powołane na mocy dekretów. Postępująca normalizacja, w tym wyłonienie w wyniku wyborów w styczniu 1919 r. sejmu, sprzyjało nadaniu strukturom administracyjnym nowego państwa bardziej trwałych form oraz unifikacji przepisów odziedziczonych po zaborcach. Już w lutym 1919 r. rozpoczęto w sejmie przygotowania do utworzenia jednolitego organu policyjnego, a oficjalny rządowy

[10] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 31; A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 89–92.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

projekt ustawy o Straży Bezpieczeństwa, jak zamierzano nazwać policję, przedstawiono 16 maja 1919 r. Prowadzenie reformy związanej z utworzeniem policji jako instytucji przypadło ówczesnemu ministrowi spraw wewnętrznych Stanisławowi Wojciechowskiemu, który przedstawił sejmowi potrzebę uregulowania stosunków panujących w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez stworzenie jednej formacji i likwidacji wielu dotychczasowych służb porządkowych[11].

Efektem tych prac było przyjęcie przez sejm 24 lipca 1919 r. ustawy powołującej jednolitą formację policyjną[12]. Z chwilą wprowadzenia jej w życie obowiązujące dekrety, zarówno o Milicji Ludowej, jak i o Policji Komunalnej, straciły moc. Ich miejsce zajęła Policja Państwowa (dalej: PP), która swoją nazwą podkreślała zależność od władz państwowych. Ustawę o powołaniu PP doprecyzowały dwa rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. czyniące odpowiedzialnymi za sprawy bezpieczeństwa i porządku na podległym terenie przedstawicieli władz administracji ogólnej, w województwach — wojewodę, a w powiatach — starostę[13].

Podstawowym zadaniem nowej formacji policyjnej była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Centralnym organem policyjnym był komendant główny PP podlegający bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych. W pierwszym okresie podlegało mu 6 komend okręgowych (wojewódzkich), a od 1925 r., od momentu ostatecznego ukształtowania się granic państwowych, liczba komend okręgowych wzrosła do 16. Pierwszym komendantem głównym został Władysław Henszel. Policja w zakresie organizacji, administracji, zaopatrzenia, uzupełnień i wyszkolenia podlegała komendantowi głównemu i komendantom okręgowym, w sferze zaś bezpieczeństwa i czynności wykonawczych władz państwowych podlegała przedstawicielom terenowych organów władzy rządowej, tj. wojewodom i starostom, zależnym w tym zakresie od ministra spraw wewnętrznych. Na gminach spoczywał obowiązek odpłatnego dostarczania lokali na potrzeby PP. Organy samorządu, tj. komunalne związki powiatowe i gminy miast wydzielonych z powiatów, miały jednak obowiązek zwrotu państwu jednej czwartej części wszelkich kosztów utrzymania PP. Obowiązek ten budził sprzeciw samorządowców reprezentowanych przez Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Rzeczypospolitej. Ostatecznie w lipcu 1925 r. ustawą go zniesiono.

Struktury nowej policji opierały się na modelu centralistycznym przejawiającym się hierarchicznym podporządkowaniem centralnemu kierownictwu, co pozwalało na optymalne wykorzystanie posiadanych sił i środków. Komendant główny PP miał do dyspozycji instytucję wspomagającą, tj. Komendę Główną Policji Państwowej w Warszawie (dalej: KGPP). Na szczeblu wojewódzkim funkcjonowały komendy okręgowe (o strukturze podobnej do struktury KGPP) z komendantem okręgowym

[11] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 63.

[12] Ustawa z 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: DzP PP) z 1919 r., nr 61, poz. 363.

[13] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 63, 64.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

na czele. Komendy okręgowe odgrywały rolę koordynującą i kontrolującą pracę jednostek szczebla niższego. Niżej były komendy powiatowe z komendantem powiatowym obejmujące zazwyczaj teren jednego powiatu (czasami kilku powiatów) oraz obszar większych miast. W miastach na prawach powiatu funkcjonowały komendy PP miasta, nazywane także komisariatami głównymi. Na komendach powiatowych i miejskich koncertowała się praca wykonawcza wpływająca na ocenę całej Policji. Na niższym szczeblu działały komisariaty jako jednostki istniejące w mniejszych lub większych miejscowościach, zwłaszcza w miastach, albo jako struktury obejmujące swoim działaniem fragmenty miast. Najniżej umiejscowionymi strukturami były posterunki PP tworzone w małych miejscowościach lub gminach, a także w dużych miastach obejmujące swoim działaniem części miast — dzielnice, zazwyczaj obrzeża. W PP funkcjonowały także posterunki specjalistyczne i kolejowe, wodne oraz graniczne. Od 1925 r. w miejsce komend okręgowych utworzono komendy wojewódzkie. W ówczesnej policji już od 1919 r. były oddziały rezerwy policyjnej, głównym celem ich powołania była walka z tłumem i likwidacja zamieszek ulicznych[14].

Korpus policyjny podzielono na dwie grupy. Pierwsza obejmowała stanowiska funkcjonariuszy wyższych, do których zaliczono komendanta głównego (mianowanego przez naczelnika państwa, a potem przez prezydenta RP) oraz mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych: zastępcę komendanta głównego, komendantów okręgowych (powoływanych na wniosek komendanta głównego) i ich zastępców, komendantów powiatowych i ich zastępców, komisarzy komisariatów i ich zastępców oraz naczelników urzędów śledczych. W drugiej grupie znaleźli się starsi przodownicy, przodownicy, starsi posterunkowi i posterunkowi. Tych mianował komendant okręgowy. W komendach powiatowych pracowało od kilkudziesięciu do kilkuset policjantów, w komisariatach — od kilkunastu do kilkudziesięciu, w posterunkach zaś zazwyczaj kilku ze starszym przodownikiem lub przodownikiem na czele. Stan kadrowy PP, zwłaszcza od 1929 r., corocznie się zmniejszał, co było wynikiem kryzysu gospodarczego i radykalnego zmniejszenia nakładów na policję. W 1935 r. stan kadrowy PP się ustabilizował, lecz na dość niskim poziomie ok. 29 tys. funkcjonariuszy. Według danych *Societe des Nations* z 1933 r. PP II Rzeczypospolitej należała do najmniej licznych w Europie[15].

W skład PP wchodziły następujące służby:

— policji ogólnej (mundurowej), wypełniającej głównie zadania prewencyjne (także z komórkami policji drogowej);
— policji śledczej (kryminalnej), podejmującej działania w przypadku popełnienia przestępstwa;
— policji politycznej, której celem było przeciwdziałanie i walka ze strukturami i zjawiskami godzącymi w porządek konstytucyjny państwa (ten segment do 1926 r. był wyodrębniony, a potem włączony do struktury służby śledczej).

[14] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 114–115; M.K. Jeleniewski, *Model Policji Państwowej II Rzeczypospolitej* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Poznań 2007, s. 19–20.

[15] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 114–117.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Ten schemat podziału funkcjonalnego nie był jednak reprezentowany w jednostkach na każdym szczeblu podziału administracyjnego. Początkowo, w latach 1919–1926, policja polityczna miała swoje struktury na szczeblu KGPP oraz komend okręgowych i powiatowych. Nie występowała natomiast w komisariatach i posterunkach. Służba śledcza miała swoje struktury na szczeblu KG PP, komend okręgowych i powiatowych. W komendach powiatowych jednak nie było rozbudowanej struktury wewnętrznej tej służby, co powodowało, że zadania na tym szczeblu z zakresu walki z przestępczością wykonywali poszczególni funkcjonariusze. Policja mundurowa była skoncentrowana przede wszystkim w komendach powiatowych, komisariatach i posterunkach[16].

Polska w okresie międzywojennym była krajem unitarnym, wyjątek od tej zasady uczyniono dla Górnego Śląska, który uzyskał autonomię. Konsekwencją był odmienny status policji. Policja w województwie śląskim występowała pod nazwą Policja Województwa Śląskiego. Organizacja policji w tym województwie była wzorowana na przepisach dotyczących PP, na jej czele jednak stał komendant główny Policji Województwa Śląskiego. Policja w tym rejonie zachowała odrębność przez cały okres międzywojenny. Stan etatowy Policji Województwa Śląskiego liczył 2981 funkcjonariuszy[17].

Policja Państwowa stworzyła własny model szkolnictwa policyjnego. Szkoły dla posterunkowych i przodowników organizowano przy komendach okręgowych, szkoły zaś doskonalące i prowadzące kursy specjalistyczne istniały w Żyrardowie, Mostach Wielkich koło Lwowa i Piaskach koło Sosnowca. W Warszawie działała szkoła oficerska[18].

Jedną z głównych zasad działalności policji był system prewencyjny, który miał służyć zapobieganiu przestępstwom i utrzymaniu porządku. Realizacja zadań z zakresu ochrony porządku publicznego polegała głównie na organizowaniu obchodów, patroli i wystawianiu posterunków ulicznych. Służba śledcza stanowiła, jak już wspomniano, pion do walki z przestępczością. W trakcie wykonywania czynności służbowych funkcjonariusze służby śledczej podlegali władzom sądowym i prokuratorskim oraz stosowali się do przepisów ustawy o postępowaniu karnym. W skład metod procesowych wchodziły: aresztowanie, rewizje osób i mieszkań, przesłuchanie. Do metod operacyjnych zaliczano obserwację, inwigilację, kontrolę rozmów telefonicznych i korespondencji, a przede wszystkim wywiad konfidencyjny (za konfidenta uważano osobę, która zgodziła się na tajną współpracę i jednocześnie zobowiązała się do zdobywania i przekazywania informacji)[19].

Na PP na mocy rozporządzenia o Policji Państwowej z 6 marca 1928 r. nałożono także obowiązki z zakresu obronności państwa. Artykuł 28 rozporządzenia stwierdzał, że policja w przypadku częściowej lub całkowitej mobilizacji albo w innych przypadkach ze względu na interes obrony państwa staje się na mocy

[16] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 65.

[17] Tamże, s. 64.

[18] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 118–120.

[19] J. Dworzecki, *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2011, s. 49–53.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

prawa częścią sił zbrojnych państwa i wchodzi w ich skład jako wojskowy korpus służby bezpieczeństwa (funkcja żandarmerii wojskowej). To rozwiązanie zdaniem A. Misiuka czyniło z policji *de facto* formację wojskową nadającą się do użycia liniowego na wypadek działań wojennych. Jak pokazał rozwój wydarzeń po 1 września 1939 r., formacja ta nie została jednak na szerszą skalę wykorzystana w planach wojny obronnej. Należy się tu zgodzić z tezą A. Misiuka, że to niewykorzystanie było poważnym błędem taktycznym ze strony władz wojskowych[20].

Po rozpoczęciu działań wojennych większość okręgów policyjnych na podstawie decyzji premiera Felicjana Sławoja Składkowskiego ewakuowano na wschodnie tereny Rzeczypospolitej, gdzie w konsekwencji działań wojennych prowadzonych po 17 września 1939 r. przeciwko Polsce, także ze strony Związku Sowieckiego, 12 tys. policjantów dostało się do niewoli sowieckiej. Większość z nich trafiła do obozu w Ostaszkowie. Policjanci stanowili grupę zawodową, którą szczególnie interesowały się sowieckie organy bezpieczeństwa. W marcu 1940 r. na wniosek ludowego komisarza spraw wewnętrznych Związku Sowieckiego, Ławrientija Pawłowicza Berii, najwyższe władze tego państwa, w tym Józef Stalin, podjęły decyzję o zagładzie — wymordowaniu jeńców polskich przetrzymywanych w obozach w Ostaszkowie, Kozielsku i Starobielsku, w tym polskich policjantów. We wrześniu 1939 r. w trakcie działań wojennych Niemcy i Sowieci rozbroili w miejscu pełnienia służby, aresztowali, a następnie rozstrzelali wielu polskich policjantów[21].

Po upadku państwa polskiego w 1939 r. na terenach okupowanych przez Niemców na mocy zarządzenia generalnego gubernatora Hansa Franka 17 grudnia 1939 r. powołano Polską Policję Generalnego Gubernatorstwa (tzw. policję granatową). Akt ten prowadził do zmiany przedwojennej Policji Państwowej w służbę komunalną zarządzaną przez starostwa powiatowe i miejskie. Jednostkami wykonawczymi były w dalszym ciągu komisariaty i posterunki. Podstawowe zadania tej formacji polegały na pełnieniu służby według dotychczasowych zasad oraz wykonywanie specjalnych poleceń niemieckich władz policyjnych, do których należała kontrola realizacji wszystkich rozkazów. Prowadziło to do ścisłego uzależnienia Polskiej Policji Generalnego Gubernatorstwa od niemieckiej żandarmerii i policji ochronnej (Schupo). Polska Policja Generalnego Gubernatorstwa z jednej strony była jednak wykorzystywana do działalności antypolskiej, z drugiej zaś stanowiła cel zabiegów kierowniczych ośrodków konspiracji niepodległościowej, które chciały uczynić z niej instrument walki z Niemcami. Polskie organy policyjne włączyły się do ruchu oporu już na samym początku istnienia. Kierownictwo policyjne w celu stworzenia uzbrojonej bazy dla ruchu oporu zorganizowało sieć konspiracyjną obejmującą poszczególne jednostki[22].

---

[20] A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, s. 329.

[21] A. Sprycha, *Granatowi żołnierze września*, „Policja 997" 2006, nr 10, s. 28; zob. także: A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 149–153.

[22] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 165.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

3.1.3. Model Milicji Obywatelskiej

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiła ideologiczna i ustrojowa polaryzacja ówczesnego świata. Przejęcie władzy w poszczególnych krajach przez rodzimych komunistów odbywało się na wzór i z wydatną pomocą sowieckiej Rosji. W systemie władzy komunistycznej instytucje bezpieczeństwa i porządku odgrywały rolę szczególną. Ich zadanie nie skupiało się tylko na zwalczaniu przestępczości kryminalnej oraz ochronie życia i zdrowia obywateli, lecz także obejmowało sferę oddziaływania ideologicznego i politycznego na społeczeństwo. Na takiej zasadzie funkcjonowały organy bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce po 1944 r.[23]

Urzeczywistnieniem koncepcji działania służb porządkowych zawartej w manifeście PKWN z 22 lipca 1944 r. był dekret wydany 27 lipca 1944 r. o utworzeniu Milicji Obywatelskiej (MO). Na jego podstawie rady narodowe miały tworzyć w terenie jednostki milicji oraz sprawować nad nimi enigmatycznie określoną kontrolę społeczną. Po formalnym rozwiązaniu PP, które nastąpiło 15 sierpnia 1944 r., zgodnie z zapowiedzią zawartą w manifeście PKWN przystąpiono do stworzenia MO. 7 października 1944 r. PKWN wydał kolejny dekret, który ostatecznie określił statut prawny MO. Artykuł 1 dekretu stanowił, że MO jest prawno-publiczną formacją służby bezpieczeństwa publicznego. Dekret sytuował MO w ramach Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Kierownikowi tego resortu podlegał bezpośrednio komendant główny MO stojący na czele całej formacji[24].

Już w 1945 r. organy milicji liczyły 80 tys. funkcjonariuszy. Mimo że milicja była liczną formacją, Rada Ministrów zdecydowała o powołaniu także innych formacji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego: Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (KBW), który wszedł także do resortu bezpieczeństwa publicznego, i Wojsk Ochrony Pogranicza. Dekretem Krajowej Rady Narodowej z 16 listopada 1945 r. powołano ponadto Komisję Specjalną do walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym — specyficzny organ mający uprawnienia śledcze i orzekające. 21 lutego 1946 r. natomiast Rada Ministrów przyjęła uchwałę nakazującą ministrowi bezpieczeństwa publicznego zorganizowanie Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO), która w ciągu dwóch lat pozyskała 100 tys. osób[25].

W 1946 r. wszystkie organy wypełniające funkcje policyjne liczyły łącznie 250 tys. funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników. Od 1949 r. nastąpiło formalne pełne podporządkowanie MO aparatowi bezpieczeństwa publicznego. Komendanci jednostek szczebla wojewódzkiego i powiatowego stali się z urzędu zastępcami szefów urzędów bezpieczeństwa publicznego do spraw milicyjnych. Skoncentrowany i scentralizowany model aparatu policyjnego, w którym milicja była w pełni podporządkowana aparatowi bezpieczeństwa publicznego, funkcjonował do schyłku 1954 r.[26]

---

[23] Tamże, s. 171.

[24] Tamże, s. 172.

[25] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 114.

[26] P. Majer, *Model Milicji Obywatelskiej realizowany w latach 1944–1990* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce*…, t. 1, wyd. cyt., s. 34.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Pierwszym komendantem głównym MO został generał Franciszek Jóźwiak „Witold". W strukturze milicji działały trzy główne piony będące oddziałami na szczeblu Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej (KGMO): służby zewnętrznej, służby śledczej i szkoleniowo-polityczny. Struktura terenowych jednostek milicji była ściśle scentralizowana i dopasowana do podziału administracyjnego kraju. Milicja Obywatelska działała według modelu centralnego podporządkowania organowi zwierzchniemu. Organy milicji niższego stopnia były hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. W województwach działały komendy wojewódzkie, w powiatach — komendy powiatowe, na szczeblu najniższym — komisariaty i posterunki. Jednostki szczebla wojewódzkiego i powiatowego powielały w zasadzie strukturę KGMO. W komendach wojewódzkich były to wydziały, a w komendach powiatowych — najczęściej referaty. Po doświadczeniach poznańskich w grudniu 1956 r. decyzją Rady Ministrów powołano Zmotoryzowane Odwody Milicji Obywatelskiej (ZOMO) jako specjalistyczne oddziały milicji, które stacjonowały zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich. Jednostki te były wykorzystywane do działań o charakterze specjalnym, np. do rozpędzania tłumu i manifestacji oraz do działań w trakcie niepokojów społecznych, zwłaszcza w wydarzeniach na wybrzeżu w grudniu 1970 r. i okresie stanu wojennego[27].

W 1954 r. rozwiązano Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i utworzono Urząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów. Istotne zmiany w organizacji MO nastąpiły w 1955 r. na mocy dekretu z 21 grudnia. W tym akcie prawnym określono milicję jako uzbrojoną formację powołaną do ochrony spokoju, ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, podlegającą ministrowi spraw wewnętrznych, który kieruje jej działalnością[28].

Pomimo formalnego rozwiązania aparatu bezpieczeństwa publicznego w 1954 r., organy bezpieczeństwa w ówczesnej Polsce były jednak silne i zaczęły się przekształcać w nową formację — policję polityczną, tj. w Służbę Bezpieczeństwa (SB), a elementem jej kamuflażu, zdaniem P. Majera, było ukrycie jej struktur na szczeblu wojewódzkim i powiatowym w jednostkach MO. Następną reorganizację milicji przeprowadzono 13 listopada 1956 r., wtedy to zlikwidowano Komitet do spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów. W resorcie spraw wewnętrznych, jak podaje P. Majer, dominującą rolę zaczęła odgrywać SB, a jej przedstawiciele zajmowali najwyższe stanowiska w MSW i jednostkach terenowych. Reorganizacja z 1956 r. okazała się trwała, a ukształtowane struktury milicji i relacje między poszczególnymi formacjami przetrwały w zasadniczych rozwiązaniach do 1983 r.[29]

Tuż przed zniesieniem stanu wojennego w Polsce 14 lipca 1983 r. sejm przyjął ustawę o urzędzie ministra spraw wewnętrznych i zakresie działania podległych

[27] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 174, 175.

[28] Dekret o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311, art. 6.

[29] P. Majer, *Model Milicji Obywatelskiej*…, wyd. cyt., s. 34–36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

mu organów, uchylając jednocześnie regulacje prawne z lat 1954–1956. Ustawa ta czyniła z ministra spraw wewnętrznych naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz na dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa. Wypełniał on zadania przez podległe mu jednostki SB i MO, a także straż pożarną i podległe mu jednostki wojskowe. W terenie jego organami byli szefowie jednostek wojewódzkich i rejonowych. W miastach funkcjonowały miejskie i dzielnicowe urzędy spraw wewnętrznych oraz komisariaty MO. Podstawową ułomnością tej ustawy był brak najbardziej nawet ogólnego rozgraniczenia powinności dwóch podstawowych formacji, tj. SB i MO.

Struktury organizacyjne milicji utworzone zasadniczo w połowie lat 50. XX w. okazały się stabilne. Przyjęte wtedy rozwiązania zasadnicze rzutowały na funkcjonowanie tej formacji praktycznie do jej końca, chociaż w późniejszych latach były dokonywane liczne modyfikacje modelu funkcjonowania milicji wynikające ze zmian związanych z podziałem administracyjnym czy też nowymi obowiązkami nakładanymi na tę formację oraz potrzebą reagowania na nowe zagrożenia. Przez cały okres działania model milicji to model formacji państwowej, scentralizowanej, hierarchicznie podporządkowanej[30].

Milicja Obywatelska była najdłużej, jak dotąd, działającą formacją policyjną w Polsce. Zaczęto ją tworzyć u zarania nowej państwowości w 1944 r. i przetrwała 46 lat, do 1990 r. Formalnie przestała istnieć 10 maja 1990 r. z dniem opublikowania pakietu ustaw policyjnych przyjętych przez sejm 6 kwietnia. Nie można jednak zapominać, charakteryzując MO, że zajmowała się ona tym, co stanowi podstawę działalności wszystkich służb policyjnych na świecie, czyli ochroną porządku publicznego i zwalczaniem przestępczości kryminalnej. Potrzeba ochrony własności państwowej doprowadziła do powstania w strukturach MO nowego pionu do zwalczania przestępczości gospodarczej, zwanego PG, a także nowych komórek organizacyjnych do zwalczania fałszerstw i oszustw. Pomimo ciągłych zmian i upolitycznienia tej formacji, odnosiła ona wiele sukcesów zawodowych w walce z przestępczością pospolitą. Efekty tej walki były wymierne i pokaźne. Milicja, mimo wielu ograniczeń, starała się skupiać swój wysiłek na walce z przestępczością. Sprzyjała także temu sytuacja społeczno-polityczna Polski, która w porównaniu z innymi krajami Europy Wschodniej była uważana za liberalną.

Już w latach 60. XX w. rozpoczął się proces wprowadzania nowoczesnej techniki do pracy milicyjnej, zwłaszcza w zakresie kryminalistyki, i jej wykorzystania w toku czynności wykrywczych. Stworzono systemy rejestracji kryminalnej osób podejrzanych, śladów linii papilarnych, łusek broni, narzędzi użytych do popełniania przestępstw. Rozwój motoryzacji spowodował wyodrębnienie w strukturach milicji odrębnej służby ruchu drogowego (od 1967 r. powstało na szczeblu KGMO Biuro Ruchu Drogowego i jego odpowiedniki w terenie). Podjęto także próby reorganizacji systemu szkolenia zawodowego. W 1972 r. utworzono Akademię Spraw

[30] Tamże, s. 36–49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wewnętrznych, a dotychczasową Szkołę Oficerską MO w Szczytnie przekształcono w Wyższą Szkołę Oficerską MSW. Tym ośrodkom nadano statusy szkół wyższych[31].

Z dzisiejszej perspektywy widać wiele nieprawidłowości w działaniu MO. Największy zarzut, jaki kieruje się pod adresem tej służby, to jej nadmierne upolitycznienie. Z formacji strzegącej porządku publicznego uczyniono „bijące serce partii", a z jej funkcjonariuszy — „towarzyszy milicjantów", których celem było strzeżenie interesów socjalistycznej ojczyzny. Jej niskie notowania były także efektem bliskich kontaktów z SB[32].

Pomimo nieprawidłowości w funkcjonowaniu tej formacji, jak stwierdził nieżyjący już Krzysztof Kozłowski jeden z autorytetów i twórców współczesnej polskiej policji, stawianie znaku równości między MO i SB jest nieuprawnione. Pomimo że MO było strukturą wtopioną kadrowo i logistycznie w resort spraw wewnętrznych nadzorowany faktycznie przez SB, to jednak stopień odpowiedzialności tych służb za czasy PRL jest radykalnie różny[33].

3.1.4. Model policji w III Rzeczypospolitej

Lata 1989–1990 w Polsce to okres transformacji ustrojowej — odejścia od systemu „demokracji ludowej", przyjęcia nowych zasad zarówno w sferze polityczno-społecznej, jak i w sferze gospodarczej. 4 czerwca 1989 r. odbyły się w pełni wolne wybory parlamentarne. W drugiej połowie sierpnia Tadeusz Mazowiecki został desygnowany na premiera, a 12 września 1989 r. w wyniku wyborów powstał nowy rząd, w którym ministrem spraw wewnętrznych został generał Czesław Kiszczak. W tym czasie nadal istniał Związek Radziecki i NRD. Pierwszy kwartał 1990 r. przyniósł jednak daleko idące zmiany w demokratyzacji Polski. Rozwiązana została Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), co stanowiło niewątpliwie wielki symbol w wymiarze psychologicznym, otwierając dalszą drogę dla postępujących przemian. W rekordowo krótkim czasie wprowadzono pakiet reform gospodarczych, zwanych reformami Balcerowicza, i zmodyfikowano konstytucję. W nowym sejmie i senacie natomiast prowadzono prace nad „ustawami policyjnymi". W dyskusji nad ich kształtem ówczesne MSW miało mało do powiedzenia. W zespole ekspertów pracujących nad tymi ustawami bardzo dużą rolę odegrał Jan Widacki, późniejszy wiceminister w MSW. Na początku przemian ustrojowych 95% stanu w resorcie spraw wewnętrznych to członkowie PZPR. Rozwiązanie PZPR i zapowiadane zmiany spowodowały jednak, że dawni ludzie resortu zaczęli stopniowo odchodzić na emerytury. Jednocześnie od jesieni 1989 r. rósł w siłę Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy MO (NSZZFMO), półlegalny związek zawodowy wyrosły z apeli o przywrócenie godności zawodu milicjanta wystosowanych

[31] A. Misiuk, *Historia policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 183–186.

[32] J. Paciorkowski, *Sympozjum naukowe z okazji 85-lecia Policji*, „Policja" 2004, nr 29, s. 24.

[33] K. Kozłowski, *Policja lat przełomu 1989–1990* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce*…, t. 1, wyd. cyt., s. 52.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

do premiera Mazowieckiego. Ten ruch związkowy miał duży wpływ na tempo i kierunek przyszłych zmian, zapowiadanych reform w odniesieniu do policji. Związek ten rozrastał się w całym kraju przez liczne grupy inicjatywne tworzące bardziej spójną organizację. W listopadzie 1989 r. rozwiązano paramilitarną jednostkę ORMO, a później przystąpiono do weryfikacji funkcjonariuszy SB i częściowo MO. Z mocy ustawy weryfikacji podlegali funkcjonariusze SB, MO zaś jej nie podlegała, z wyjątkiem tych funkcjonariuszy, którzy wcześniej byli w SB, i których, jak podaje K. Kozłowski, po lipcu 1989 r. „schowano" w MO. Weryfikacją objęto łącznie 25 tys. funkcjonariuszy SB. W stosunku do milicjantów przyjęto tzw. opcję zerową, co powodowało, że transformacja służb mundurowych przebiegła w sposób ewolucyjny. W okresie tym zlikwidowano także pion przestępczości gospodarczej w milicji (policji) jako szczególnie zintegrowany z SB[34].

Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji rozwiązała instytucję MO i powołała Policję jako uzbrojoną i umundurowaną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego[35].

10 maja mianowany został nowy komendant główny Policji i jego zastępcy. W następnych tygodniach zmieniono 47 z 49 komendantów wojewódzkich Policji. Bardzo ważnym wydarzeniem było ustąpienie 21 czerwca ze stanowiska ministra spraw wewnętrznych C. Kiszczaka i powołanie na to stanowisko niedawnego działacza opozycyjnego K. Kozłowskiego. To wydarzenie przez wielu autorów zajmujących się problematyką policyjną w ujęciu historycznym zostało uznane za przełomowe w transformacji policji po 1990 r.[36]

Jak podaje K. Kozłowski, główną sprawą dla nowej policji było przywrócenie zaufania społecznego dla tej formacji. Była to nie tylko sprawa honoru, lecz także oczywisty wymóg, gdyż bez współdziałania z ludnością każda policja jest ślepa i bezradna. Tworzeniu policji w sensie prawnym i faktycznym, zdaniem K. Kozłowskiego, przyświecał duch, by już nigdy uczciwy obywatel nie musiał się obawiać stróżów prawa, by nie skończyły się wspomniane przemiany w tej formacji na zmianie nazwy, przemalowaniu radiowozów, powrocie do przedwojennych stopni policyjnych, wymianie mundurów (planowana była wtedy także wymiana mundurów, lecz nie doszła do skutku z braku środków). Doniosłym problemem było nawiązanie przez policję czasu przełomu niezbędnej współpracy z samorządami i stworzenie trwałych, owocnych wzajemnych relacji. W tym czasie zaczęto kształtować nowy typ policjanta przez świadome nawiązanie do tradycji PP czasów II RP i szacunek dla poprzedników, co znalazło wyraz m.in. w hołdzie złożonym zamordowanym policjantom w Miednoje i otoczenie ich grobów opieką. Dużą wagę przywiązano do kształtowania takiego modelu postępowania policjantów, by w kontaktach z obywatelami respektowali oni godność obywateli oraz

[34] Tamże, s. 51–55.

[35] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2007 r., nr 43, poz. 277 ze zm., art. 1.

[36] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 32.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

by przestrzegali praw człowieka, co zostało w sposób formalny usankcjonowane w nowej ustawie, w jej art. 14 ust. 3[37].

Założeniem ustawy o Policji było uregulowanie spraw policji kompleksowo, co spowodowało, że jako akt prawny ustawa ta jest dość złożona, składająca się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza to zespół unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania policji jako organu administracji państwowej, realizującego zadania państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym zakresie ustawa była aktem normatywnym o charakterze ustrojowym. Druga część tej ustawy to zbiór przepisów regulujących status służby policjanta. W tej części ustawa jest tzw. pragmatyką zawodową, czyli aktem określającym prawa i obowiązki funkcjonariuszy Policji. System organizacji policji przedstawiono w ustawie w dwóch ujęciach. Pierwsze ujęcie to przedstawienie formacji z podziałem na określone rodzaje policji, do których zaliczono: kryminalną (z jej składnikami, tj. służbą dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej, techniki operacyjnej), ruchu drogowego i prewencji. W strukturze tej na początku nie uwzględniono jednostek do walki z przestępczością gospodarczą, którą zlikwidowano 18 stycznia 1990 r. Uznanie decyzji o zlikwidowaniu tego pionu jako błędnej przez ówczesne kierownictwo KGP spowodowało odtworzenie tej służby 10 lipca 1991 r. W skład policji weszła także policja lokalna. Policja lokalna dzięki odciążeniu jej od czynności dochodzeniowych i operacyjnych miała służyć w możliwie najlepszy sposób społecznościom lokalnym. Na czele „nowej" policji stanął komendant główny Policji będący centralnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, podległy ministrowi spraw wewnętrznych. W terenie realizację tych zadań powierzono komendantom wojewódzkim, komendantom rejonowym i komendantom komisariatów Policji[38].

Pomimo wielu głębokich przeobrażeń, policja jako organ państwowy przejęła jednak wcześniejszy model funkcjonowania, obserwowany zarówno w policji II Rzeczypospolitej, jak w MO, oparty na hierarchiczności i pełnym podporządkowaniu centrali jednostek terenowych, z uwzględnieniem ograniczonego wpływu samorządów na jej funkcjonowanie.

Zdaniem A. Misiuka, utworzono formację, co prawda ze strukturą scentralizowaną, z pewnymi jednak elementami decentralizacji. Przejawem centralizacji policji jest szczególna funkcja komendanta głównego jako organu centralnego, jaką pełni on w stosunku do podległych policjantów, ponieważ jest przełożonym wszystkich policjantów, co daje mu pełne władztwo kierownicze nad policją w Polsce, zwłaszcza możliwości oddziaływania na komendantów szczebli niższych. Określa on ponadto zasady organizacji i działania komend,

[37] K. Kozłowski, *Policja lat przełomu*…, wyd. cyt., s. 54.

[38] A. Misiuk, *Model Policji w Polsce w latach transformacji systemowej po 1990 r.* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce*…, t. 1, wyd. cyt., s. 58; A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 154.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komisariatów i innych jednostek organizacyjnych. Przejawem decentralizacji jest natomiast ustanowienie przez ustawodawcę wojewody organem właściwym w sprawach ochrony i bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województw[39].

Innymi przejawami decentralizacji było uzyskanie przez organy samorządowe, podobnie jak w okresie przedwojennym, pewnego wpływu na służby policyjne. Właściwe organy samorządu terytorialnego uzyskały prawo do opiniowania, powoływania i odwoływania komendantów komisariatów, także prawo do występowania do komendantów rejonowych z wnioskiem o utworzenie bądź likwidację posterunków policji lokalnej, a także o mianowanie i odwołanie kierowników tych jednostek. W sprawach związanych z organizacją wewnętrzną i wykonywaniem zadań policji organy administracji ogólnej i samorządu terytorialnego uzyskały prawo żądania od organów policji wyjaśnień oraz przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym. W zakresie wykrywania przestępstw i ścigania sprawców uprawnienia te przyznano sędziom i prokuratorom[40].

Szczególny charakter i znaczenie dla obywateli miały regulacje zawarte w rozdziale 3 ustawy, określające szczegółowe uprawnienia policji wobec społeczeństwa podczas wykonywania zadań. Ustawodawca określił najważniejsze zadania policji, do których zaliczył: rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń. Ma się to odbywać w toku czynności:

— operacyjno-rozpoznawczych,
— dochodzeniowo-śledczych,
— administracyjno-porządkowych,
— wykonywanych na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

Ustawa uregulowała także bardzo ważne zagadnienie, jakim były uprawnienia policjantów w toku wykonywania obowiązków służbowych. Policji nadano uprawnienia do: legitymowania, zatrzymywania, przeszukania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych i obywateli. Sprecyzowano również warunki użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, zasady dokonywania kontroli korespondencji i stosowania techniki operacyjnej. W ustawie przewidziano także różnego rodzaju uprawnienia na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego. Przewidziano użycie do takich sytuacji oddziałów i pododdziałów Policji, jednocześnie nawet z jednostkami sił zbrojnych. Nowa ustawa o Policji z 1990 r. nie tylko wyodrębniła Policję z MSW, nadała jej w ramach resortu pewną autonomię, która miała sprzyjać apolityczności (przyjęto zasadę apolityczności), lecz także nadała administracji ogólnej wiele uprawnień wobec tej formacji nieznanych w okresie PRL[41].

---

[39] A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie — dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny" 1996, nr 2, s. 15 i 16.

[40] Tamże, s. 58.

[41] Tamże, s. 58, 59.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Zwieńczeniem transformacji policyjnej było prawne wprowadzenie nowo powołanej formacji do struktur Interpolu, co nastąpiło już we wrześniu 1990 r. (zerwanie kontaktów nastąpiło w 1952 r.). W Warszawie pojawili się oficerowie łącznikowi państw zachodnich, polscy oficerowie zaś zostali włączeni do personelu kilku polskich ambasad[42].

Ustawa o Policji od czasu jej uchwalenia była wielokrotnie nowelizowana. Wszystkie nowelizacje miały na celu przystosowanie się policji do nowych warunków współczesnej rzeczywistości, a skuteczność policji zależy w dużym stopniu od sprawnie funkcjonujących struktur, zdolnych do szybkiego reagowania i natychmiastowego przeciwdziałania w obliczu nowo powstających zagrożeń. Istotne zmiany w funkcjonowaniu policji zaszły w 1995 r. na mocy noweli z 21 lipca 1995 r.[43] Zlikwidowano wtedy policję lokalną. Dodano wymóg o zasięgnięciu, obok opinii wojewody, także opinii sejmiku samorządowego podczas powoływania i odwoływania komendantów wojewódzkich, rejonowych. W treści art. 11 ustawy o Policji zaszły zmiany polegające na dodaniu zapisu „właściwe organy Policji na żądanie wojewody, wójta, burmistrza, prezydenta miasta obowiązane są do przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa". Wcześniej w art. 11 ustawy to upoważnienie było ograniczone jedynie do możliwości żądania od policji wyjaśnień w sprawach związanych z organizacją wewnętrzną, wykonywaniem zadań policji oraz przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym. Na mocy tej noweli wojewodowie i organy samorządowe uzyskały pełne prawo do wydawania policji poleceń i stawianie przed nią zadań praktycznie we wszystkich sytuacjach, zarówno podczas naruszenia porządku prawnego, jak i w sytuacjach, kiedy naruszenie takie może dopiero nastąpić. Zmiany te wpłynęły zasadniczo na podporządkowanie policji w terenie organom, które wymieniono, a przez to zbliżenie jej do modelu policji II RP[44].

Nowela ta rozszerzyła także katalog uprawnień policji do zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy lub zakład karny i w wyznaczonym czasie nie powróciły do niego. Wprowadziła także nowe instytucje określone w art. 19a i 19b — zakup kontrolowany i przesyłka kontrolowana, kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej. Rozszerzono liczbę sytuacji upoważniających policjantów do stosowania podsłuchu, kontroli korespondencji oraz nadano im wiele nowych uprawnień. Można przyjąć, że 1995 r. przyniósł znaczącą i trwałą zmianę w policyjnej strategii walki z przestępczością[45].

W styczniu 1999 r. wprowadzono reformę organów administracji państwowej i samorządowej, tzw. podział trójstopniowy[46]. Konsekwencją tych zmian było określenie

[42] K. Kozłowski, *Policja lat przełomu*…, wyd. cyt., s. 55.

[43] Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, DzU z 1995 r., nr 104, poz. 515.

[44] A. Misiuk, *Model Policji w Polsce*…, wyd. cyt., s. 60, 61.

[45] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 155.

[46] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603 i nr 104, poz. 656.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

na nowo zakresu zadań spoczywających na organach państwowych i samorządowych oraz dopasowanie struktur policji do tego podziału. Stało się to w wyniku kolejnej istotnej noweli ustawy, która dopasowała strukturę policji, wprowadzając właściwe jednostki na każdym szczeblu podziału terytorialnego, tj. komendy wojewódzkie (16 komend wojewódzkich i KSP będącą komendą miejską, ale na prawach wojewódzkiej), komendy powiatowe (271), miejskie (65), komendy rejonowe (w m.st. Warszawie – 7) i komisariaty (2072). Zlikwidowano wcześniej istniejące w całej Polsce komendy rejonowe. Wprowadzono także nowe zasady powoływania komendantów poszczególnych jednostek, wprowadzając zasady konkursowe. Zasadniczym novum było włączenie organów Policji do kręgu podmiotów zespolonych z wojewodą, stanowiących tym samym pion organów administracji ogólnej. Na obszarze województwa organem administracji urzędowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa publicznego uczyniono wojewodę[47].

W dużych miastach (powiatach grodzkich) na podstawie przepisów wprowadzających do ustawy reformującej administrację publiczną przyjęto zasadę, że funkcję starostwa powiatowego będzie pełnił urząd miasta. Od 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe urzędy rejonowe w miastach na prawach powiatu stały się urzędami miejskimi, dotychczasowe zaś rejonowe komendy Policji działające w tych miastach i mające tam siedziby stały się miejskimi komendami Policji z komendantem miejskim na czele[48].

Bardzo duże pozytywne znaczenie dla sprawnego zwalczania przestępczości zorganizowanej miało utworzenie odrębnych policyjnych struktur mających zapewnić skuteczność działania w tym zakresie. Już w styczniu 1994 r. w KGP powołano Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Komórki terenowe początkowo podlegały centrali, a od lipca 1996 r. podporządkowano je poszczególnym komendantom wojewódzkim. W lutym 1997 r. utworzono kolejną komórkę — Biuro do spraw Narkotyków. 1 grudnia 1998 r. struktury terenowe obydwu biur zostały podporządkowane KGP. Na tej bazie 15 kwietnia 2000 r. komendant główny Policji za zgodą ministra spraw wewnętrznych i administracji powołał Centralne Biuro Śledcze, w którym wydzielono: pion kryminalny (terror, materiały wybuchowe, broń, haracze), pion narkotykowy (produkcja, handel, przemyt narkotyków), pion ekonomiczny (korupcja, pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe, giełdowe). We wszystkich województwach utworzono zarządy terenowe CBŚ podporządkowane kierownictwu w KGP.

Niezmiernie ważnym wydarzeniem z punktu widzenia skuteczności polskiej policji w walce z przestępczością międzynarodową, w tym zorganizowaną, było przystąpienie 1 listopada 2004 r. do Europejskiego Biura Policji (Europolu). Europol powołały państwa członkowskie UE (skupia 25 państw). Zajmuje się koordynacją i współpracą policji państw członkowskich oraz: zwalczaniem przestępstw narkotykowych, podejmowaniem działań antynarkotykowych, walką z terroryzmem, fałszerstwem pieniędzy i innych środków płatniczych, nielegalnym handlem ludźmi, łącznie

[47] A. Letkiewicz, P. Majer, *Polska policja*…, wyd. cyt., s. 153.

[48] A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*…, wyd. cyt., s. 35, 36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

z pornografią dziecięcą, nielegalnym handlem pojazdami mechanicznymi, zwalczaniem „prania brudnych pieniędzy", nielegalną emigracją, wywiadem kryminalnym. Siedzibą Europolu jest Haga w Holandii, jest tam zatrudnionych 490 pracowników oraz 80 oficerów łącznikowych z krajów członkowskich, którzy reprezentują także polską policję. Europol wspiera policje państw członkowskich za pomocą wymiany informacji, prac analitycznych i szkoleń, łącznie z wykorzystaniem informacji zawartych w banku informacji, jakim jest System Informacyjny Schengen (SIS)[49].

Współczesna polska policja w okresie minionego dwudziestolecia przechodziła bardzo wiele przeobrażeń, w tym rozpoczęty w 2007 r. proces wymiany jej umundurowania (trwa do dziś). Od chwili jej powołania, tj. od 1990 r., zmieniło się w policji bardzo wiele, zwłaszcza w zakresie jej struktury organizacyjnej, stanu kadr, nadawania formacji nowych uprawnień i obowiązków, jej wyposażenia (od strony materialnej zmieniło się niemal wszystko). Zasadniczy model funkcjonowania policji pozostał jednak ten sam.

3.1.5. Modele funkcjonowania policji w wybranych krajach

Różnorodność modeli administracji publicznej występujących współcześnie w Europie ma swój kontekst historyczno-społeczny. Odmienność warunków społecznych kształtowania się administracji w poszczególnych państwach przyczyniła się do stworzenia często zróżnicowanych systemów organów administracji. W ramach tej odrębności można wyróżnić m.in. francuski, angielski czy niemiecki model działania administracji publicznej. Na świecie, podobnie jak w Europie, nie występują zunifikowane państwowe systemy administracji publicznej. Każde państwo w zależności od swojego historycznego rozwoju i różnorodnych stosunków społecznych tworzy i rozwija administrację publiczną w kierunku pożądanym dla swoich interesów. Różnice zaś między narodowymi modelami administracji wynikają jeszcze z różnic, które dzieliły te państwa już w okresie kształtującego się i rozwiniętego oświecenia[50].

Policje w państwach są elementem systemów organów administracji publicznej. Sprawne funkcjonowanie państwa, w tym także odpowiedni poziom bezpieczeństwa i porządku, zależy właśnie od prawidłowego działania administracji państwowej, a w tym od policji jako ważnego elementu systemów administracji publicznej. Modele działania policji w każdym państwie są więc pochodną modeli funkcjonowania tam administracji publicznej. Szczególnie przekłada się to na organizację policji, zakresy jej zadań czy uprawnienia. W rozważaniach na temat funkcjonowania policji i jej struktury ustrojowej zadać można podstawowe pytanie: czy powinna ona funkcjonować w układzie scentralizowanym, czy też w zdecentralizowanym?[51]

[49] A. Misiuk, J. Gierszewski (red.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, Chojnice 2010, s. 13–19.

[50] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 122, 123.

[51] S. Pieprzny, *Między centralizacją a decentralizacją policji*, „Przegląd Policyjny" 2011, nr 2(102), s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Współcześnie przez centralizację rozumie się taki sposób zorganizowania administracji państwa, w tym policji, w którym organ niższego stopnia podporządkowany jest organom stopnia wyższego. We współczesnych państwach centralizacja występuje w dwóch postaciach. Model pierwszy odznacza się wielostopniową strukturą organizacyjną, w której decyzje są podejmowane przez organ centralny, pracownicy zaś podległych struktur wypełniają tylko funkcje wykonawcze, zgodnie z dyspozycjami organu zwierzchniego. Drugi model centralizacji występuje współcześnie dość szeroko i dotyczy swoistej sytuacji organizacyjnej administracji, w której tylko część zadań jest wykonywana przez organy państwa, a część przez samorządy lub inne podmioty nadzorowane przez te pierwsze. Z prakseologicznego punktu widzenia decentralizacja nie może objąć całej działalności administracyjnej państwa. Są takie dziedziny, w których ze względu na ważność materii niezbędne staje się scentralizowanie. Odnosi się to do obrony narodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, polityki zagranicznej. Decentralizacja zaś to system organizacyjny administracji publicznej, w którym poszczególne podmioty administracji mają wyraźnie określone kompetencje ustalone bądź przekazywane od innych organów w drodze ustawowej. Zadania realizują samodzielnie i podlegają jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu. Modele administracji na świecie zmieniają się wraz z rozwojem społeczno-cywilizacyjnym[52].

Zdaniem A. Misiuka procesy modernizacji administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego ze względu na specyfikę zadań wykonywanych przez tę administrację powinny odbywać się drogą ewolucji, z zachowaniem dozy konserwatyzmu i zachowawczości. Podczas reformy policji w Polsce należało i należy korzystać ze wzorów i rozwiązań sprawdzonych i stosowanych w państwach należących do struktur europejskich i NATO. Reformatorzy policji w Polsce w 1990 r., działając pod presją czasu i ówczesnej sytuacji politycznej, bazowali głównie na wzorach centralistycznych PP i zachodnich modelach policji. Nowe struktury zbudowano na kadrach wywodzących się z MO i spośród niektórych pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy SB. Przekształcenie MO w Policję miało formalnoprawny charakter. Warunki społeczno-prawne panujące w 1990 r. nie pozwalały wtedy na daleko idącą decentralizację policji[53].

Andrzej Misiuk stawia także pytania, czy w integrującej się Europie doczekamy się jednolitej policji, która będzie działała na terenie całej Wspólnoty Europejskiej, czy jest ona potrzebna, czy podobnie jak ze wspólną walutą europejską, która zwiększa efektywność i konkurencyjność europejskiej gospodarki, ogólnoeuropejska policja to warunek sprawnej, radykalnej walki z przestępczością? Na tak postawione pytania odpowiada, że jego zdaniem pomysły na tworzenie ogólnoeuropejskiej policji w najbliższej przyszłości nie mają szans na realizację. Jeszcze długo będziemy świadkami funkcjonowania w poszczególnych krajach policji narodowych, które działają albo w modelu centralistycznym, albo decentralistycznym, co ma związek

[52] Tamże, s. 7–11.

[53] A. Misiuk, *Systemy policyjne w świecie*…, wyd. cyt., s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

z różnymi doświadczeniami, odrębną historią poszczególnych państw UE, z naturalnymi potrzebami społeczeństw w tych państwach[54].

Spośród modeli działania policji na uwagę zasługują obowiązujące w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Włoszech i USA.

Wielka Brytania

System ochrony i bezpieczeństwa w Wielkiej Brytanii różni się diametralnie od systemów ukształtowanych w pozostałych krajach europejskich. Wielki wpływ na strukturę i ustrój policji miały obowiązujące zróżnicowane systemy prawne w krajach wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa, tj. Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Model funkcjonowania policji jest tam nierozerwalnie związany z ustrojem politycznym całej Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania jest uznawana za kolebkę nowoczesnej policji, wieloletnia praktyka policyjna ukształtowała mechanizmy zapewniające wpływ obywateli na działanie instytucji porządkowych. Pomimo funkcjonowania tam jednej formacji, wytworzył się zdecentralizowany model policji[55].

W Wielkiej Brytanii udaje się łączyć długoletnie tradycje policji lokalnej ze świetnie rozwiniętą prewencją kryminalną[56]. W skład policji brytyjskiej wchodzą 52 okręgowe formacje policyjne (korpusy policyjne), z których 45 umieszczonych jest w Anglii i Walii, 6 w Szkocji, a 1 w Irlandii. Formacje te funkcjonują w ramach 10 regionów koordynowanych przez ACPO (*Association of Chief Police Officers*), które nie jest strukturą służbową. W jego skład wchodzą szefowie formacji policyjnych. Ich zadaniem jest wskazywanie kierunków działalności i rozwoju służb policyjnych w regionie. Zgodnie z najnowszymi uregulowaniami prawnymi organem nadzorującym wszystkie formacje policyjne jest minister spraw wewnętrznych, a lokalnie — komendanci poszczególnych formacji. Charakterystycznym organem nadzoru w Wielkiej Brytanii jest tzw. władza policyjna, która ucieleśnia społeczny nadzór nad policją. Władzę policyjną sprawują komisje złożone z przedstawicieli społeczności lokalnej. W skład tych komisji wchodzi 17 członków, z czego 9 to radni delegowani przez lokalne rady, 3 to sędziowie pokoju, 5 to niezależne osoby cywilne wybrane przez miejscowe społeczności. W systemie ustrojowo-organizacyjnym nie ma jednak organu nadzoru, który zajmowałby jednocześnie pozycję dominującą. Jak już wspomniano, nadzór nad formacjami policyjnymi pełnią minister spraw wewnętrznych, lokalni komendanci i lokalne komisje reprezentujące czynnik społeczny. Między tymi trzema organami zachodzi szczególny związek mający charakter jakby trójstronnego porozumienia, którego celem jest optymalizacja działalności policji. Interesy państwa reprezentuje wspomniany minister, interesy policji i policjantów — komendanci policji, a interesy

[54] A. Misiuk, *Jaka policja w integrującej się w Europie* [w:] J. Dobkowski (red. nauk.), *Prawo, administracja, policja. Księga pamiątkowa profesora Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006 s. 294–299.

[55] A. Misiuk, *Systemy policyjne w świecie*…, wyd. cyt., s. 12.

[56] K. Frąckowiak, *Zarys standardu użycia broni palnej przez policjanta w Wielkiej Brytanii*, „Policja" 2009, nr 2, s. 51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

społeczności lokalnych — komisje społeczne. Minister spraw wewnętrznych nie ma kompetencji nakazowych wobec policji, ma natomiast prawo do określania ogólnej liczby sił policyjnych oraz ich dyslokacji terenowej. Organem wykonawczym ministra jest Departament Policji (*Home Office*), który ma uprawnienia kontrolne w stosunku do policji, co wynika z finansowania policji przez rząd. Policja brytyjska jest w 90% finansowana z budżetu centralnego, a w 10% — przez samorządy[57].

Korpusy policyjne Anglii i Walii, których łącznie jest 45, są bardzo zróżnicowane pod względem liczbowym. Swoim zasięgiem działania obejmują duże okręgi miejskie lub okręgi miejsko-wiejskie, w których skład wchodzi od jednego do kilku hrabstw. Stan korpusów, w zależności od wielkości obsługiwanego obszaru i liczby ludności tam zamieszkałej, liczy od kilkuset do kilkunastu tysięcy policjantów. Wyjątkiem jest *Metropolitan Police London*, który liczy 46 tys. policjantów i pracowników, z główną kwaterą *New Scotland Yard*. Korpus ten wykonuje także niektóre zadania obejmujące obszar całego państwa. Podlega bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych. Charakterystyczne dla policji brytyjskiej jest istnienie, oprócz regularnych jednostek policyjnych, sił o charakterze społecznym, które wspierają policję podczas wielkich zgromadzeń, uroczystości i imprez masowych. Siły te to ochotnicza policja pomocnicza (*Special Constables*). Przynależność do tej formacji jest dobrowolna, oficjalna i nieodpłatna. Jej członkowie mogą nosić mundury i wywodzą się z różnych grup społecznych. Formacja ta cieszy się dużym zaufaniem społecznym[58].

Specyfiką policji brytyjskiej jest to, że jest ona zwolniona z wszelkich obowiązków, które nie wiążą się bezpośrednio z właściwymi zadaniami policji. Nie ma w Wielkiej Brytanii policji administracyjnej ani przemysłowej, policja nie zajmuje się sprawozdawczością, sprawami kolei, przestępstwami celnymi, akcyzowymi, emigracyjnymi (te zadania są wykonywane przez formacje specjalistyczne do tego powołane). Składa się jedynie z funkcjonariuszy działających bezpośrednio na rzecz bezpieczeństwa i porządku, w tym przede wszystkim służby patrolowej. Do zadań policji należą: ochrona porządku publicznego, ściganie przestępczości, kontrola ruchu drogowego, prewencja kryminalna, kontrola dostępu do broni, przeciwdziałanie przestępczości narkotykowej, przeciwdziałanie fałszerstwom, ochrona portów lotniczych, morskich i dróg wodnych. Policja kryminalna i mundurowa wzajemnie się wspierają. Zasadniczą formą pełnienia służby patrolowej jest służba na posterunkach i patrole policyjne (piesze i zmotoryzowane). Policjanci brytyjscy pełnią służbę, oprócz wyjątków, bez broni palnej. W każdej formacji są jednak wyznaczeni specjalni funkcjonariusze, tzw. AFO — *Authorized Firearms Officers*, wyszkoleni do używania broni palnej (w latach 2006–2007 w Anglii i Walii było 6728 funkcjonariuszy AFO)[59].

Znamienną cechą policji brytyjskiej jest jej pełna apolityczność i stabilność kadr. Zmiany na stanowiskach komendantów policji odbywają się sporadycznie i najszybciej są związane z przejściem na stanowisko wyższe lub emeryturę. Duży

[57] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie…*, wyd. cyt., s. 130, 131.

[58] Tamże, s. 131.

[59] B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 1014–1016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wpływ na stabilność kadry ma działalność społecznych komisji, które są apolityczne i mogą obiektywnie oceniać działalność organów policyjnych[60]. Łącznie w policji brytyjskiej, tj. w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, jest zatrudnionych 165 tys. policjantów, z tym że najwięcej jest ich w Anglii — 133 tys.[61]

Niemcy

Model policji w Niemczech to model zdecentralizowany. Struktury organizacyjne policji występują zarówno na szczeblu federalnym, jak i na szczeblu 16 krajów związkowych (landów). Policja federalna podlega bezpośrednio federalnemu ministrowi spraw wewnętrznych, który sprawuje nadzór nad policją przez podległy mu aparat wykonawczy w postaci departamentu spraw policyjnych. W skład policji federalnej wchodzą następujące organy:

— Federalny Urząd Kryminalny (*Bundeskriminalamt* — BKA),
— Federalna Policja (*Bundes Polizei* — BP),
— Urząd do Ścigania Przestępstw Celnych (*Zollkriminalamt*),
— Służba Ochrony Federalnego Parlamentu,
— Inspektor Federalny Pogotowia Krajów Związkowych[62].

Wśród wymienionych struktur na uwagę zasługują pierwsze trzy ze względu na wagę ich działalności dla bezpieczeństwa publicznego.

Federalny Urząd Kryminalny z siedzibą w Wisbaden jest organem administracji państwowej zorganizowanym na najwyższym szczeblu państwa. Urząd ten to służba kryminalna podległa bezpośrednio federalnemu ministrowi spraw wewnętrznych zajmująca się ściganiem karnym spraw najistotniejszych. Prowadzi on specjalne postępowania śledcze zakrojone na dużą skalę, wychodzące poza obręb jednego landu lub o charakterze międzynarodowym, gromadzi i przetwarza dane policyjne, zarządza systemami informatycznymi, w tym Krajowym Systemem Informatycznym INPOL, prowadzi specjalistyczne szkolenia, wykonuje analizy informatyczne na rzecz landów, współdziała z ich wszystkimi siłami policyjnymi, a także zajmuje się współpracą międzynarodową.

Policja federalna w Niemczech to druga najważniejsza część składowa federalnego aparatu policyjnego. Została utworzona niedawno, bo dopiero w 2005 r., z przekształcenia policji granicznej. Zajmuje się nadal ochroną granic, a także wykonuje inne funkcje, jak: ochrona kolei, lotnisk, budynków federalnych, ambasad. Bierze udział w zabezpieczeniach dużych imprez masowych na terytorium landów. W swojej strukturze ma jednostkę antyterrorystyczną. Zatrudnia łącznie ponad 57 tys. funkcjonariuszy i pracowników[63].

Każdy z landów na mocy konstytucji tworzy i utrzymuje własną policję. Zadaniem poszczególnych landów jest uregulowanie na podstawie własnych

[60] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, wyd. cyt., s. 132.
[61] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 135.
[62] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, wyd. cyt., s. 133.
[63] Tamże, s. 134.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

przepisów prawnych struktur organizacyjnych policji, jej kompetencji, zadań, uprawnień i zasad funkcjonowania. Przepisy prawa dotyczącego funkcjonowania policji w poszczególnych landach są jednak podobne. W każdym z landów przed policją niemiecką stoją dwa zadania:

— utrzymanie porządku i bezpieczeństwa określone jako odpieranie zagrożeń wobec porządku i bezpieczeństwa publicznego;
— ściganie karne na polecenie i pod kierunkiem właściwej prokuratury.

Policja w krajach związkowych — landach funkcjonuje na trzech poziomach. Poziom pierwszy to naczelne organy policji kraju związkowego. Poziom drugi to pośrednie organy — prezydia policji landów umiejscowione w większych miastach, dyrekcje w mniejszych. Poziom trzeci, najniższy, tworzą jednostki wykonawcze — urzędy policji (komisariaty). Naczelne organy policji w landach podlegają ministrom spraw wewnętrznych danych landów. Policja we wszystkich landach składa się z policji mundurowej — pion służby patrolowej, której celem jest odpieranie zagrożeń i nadzorowanie porządku publicznego, oraz policji kryminalnej zajmującej się ściganiem karnym. W ramach policji mundurowej funkcjonują oddziały prewencji, policja wodna i lotnictwo policyjne. W każdym natomiast kraju związkowym działa urząd kryminalny landu (*Landeskriminalamt* — LKA), zorganizowany na wzór BKA, który jest naczelnym organem policji kryminalnej w landzie. Mimo funkcjonowania w Niemczech policji kryminalnych w każdym z landów, ściganie karne na całym terytorium Niemiec odbywa się na podstawie kodeksu postępowania karnego jako ustawy federalnej[64].

Na szczeblu federalnym działa jedyna wyższa szkoła policji — Akademia Kadr Kierowniczych z siedzibą w Münster (2,5-letnie szkolenia), szkoląca wyższych rangą oficerów policji, natomiast każdy z landów prowadzi swoje szkolnictwo policyjne — szkoły policji, nazywane najczęściej wyższymi szkołami policji. Kształcenie w szkołach policyjnych w landach odbywa się jednak według ujednoliconej w całych Niemczech struktury rozwoju zawodowego[65]. Łącznie w strukturach policji niemieckiej pracuje 265 tys. policjantów i pracowników cywilnych[66].

Francja

We Francji istnieje wielopodmiotowy, zdekoncentrowany model ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oznacza to, że zadania w tym zakresie wykonuje kilka podmiotów. Francja ma trzy systemy organizacji policyjnych, którymi są:

— Policja Narodowa,
— Żandarmeria Narodowa,
— policje municypalne[67].

---

[64] *Policja w Niemczech, Przygotowanie regionalnych struktur do integracji i współpracy międzynarodowej*, materiały z projektu szkoleniowego, Bydgoszczy 2004, s. 31–34.

[65] M. Chrabkowski, *Brandenburska policja*, „Policja" 2007, nr 2, s. 53–55.

[66] B. Hołyst, *Policja na świecie*…, wyd. cyt., s. 889.

[67] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, wyd. cyt., s. 136–137.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Policja Narodowa (*Police Nationale*) podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Bezpośrednio jest jednak kierowana przez dyrektora generalnego powoływanego przez Radę Ministrów. Policja ta liczy ponad 145 tys. funkcjonariuszy i działa przede wszystkim w dużych miastach. W jej skład wchodzą następujące piony:

— policja porządku publicznego,
— policja kryminalna,
— służba wywiadu,
— służba kontrwywiadu,
— policja lotnicza,
— policja graniczna.

Policja porządku publicznego jest najliczniejsza. Do jej zadań należy utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nadzór nad ruchem drogowym i wykrywanie drobniejszych spraw kryminalnych. Policjanci wchodzący do tej formacji są w większości umundurowani. Niespełna 10% to policjanci wykonujący zadania kryminalne i administracyjne. W jej ramach na terenie miast liczących powyżej 10 tys. mieszkańców funkcjonuje policja miejska. We Francji działa 95 departamentów, a w każdym na czele policji stoi dyrektor departamentu, który jest przełożonym wszystkich policjantów tej formacji w departamencie, a także policji miejskiej. Dyrektorzy departamentów podlegają bezpośrednio prefektom departamentów, którzy są reprezentantami państwa i rządu na terenie departamentu. W strukturze policji mundurowej znajdują się także republikańskie kompanie bezpieczeństwa jako odpowiedniki polskich oddziałów prewencji. Wykorzystywane są do zabezpieczenia zgromadzeń, imprez masowych, demonstracji itp. Zajmują się także kontrolą ruchu drogowego, pomocą na terenie objętym klęskami oraz ochroną dostojników państwowych i zagranicznych[68].

Policja kryminalna we Francji działająca w ramach Policji Narodowej odznacza się dużym stopniem centralizacji. Centralna Dyrekcja Policji Kryminalnej ma siedzibę w Paryżu i podlega jej 20 regionalnych dyrekcji policji i dyrekcja paryska. Policja kryminalna zajmuje się zwalczaniem przestępczości na terenie całej Francji i współdziała z sędziami śledczymi i prokuraturą. Służby wywiadu i kontrwywiadu natomiast mają charakter quasi-policji politycznej i podlegają dyrektorowi generalnemu państwowej policji[69].

Drugi system organizacji policyjnych stanowi Żandarmeria Narodowa (*Gendarmerie Nationale*). Ta formacja policyjna to jeden z rodzajów francuskich sił zbrojnych, organizacyjnie i administracyjnie podlega Ministerstwu Obrony. Jest obecna na całym terytorium państwa i liczy ponad 100 tys. funkcjonariuszy. Jej struktura jest odzwierciedleniem podziału administracyjnego kraju (regiony, departamenty, okręgi, kantony). Na jej czele stoi dyrektor generalny żandarmerii. Na szczeblu okręgów administracyjnych funkcjonuje 397 kompanii żandarmerii departamentalnej. Łącznie strukturę jej tworzą: w departamentach bataliony, w okręgach — kompanie,

[68] Tamże, s. 137–138.

[69] Tamże, s. 138.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w kantonach — brygady. Na szczeblu regionów żandarmerią zarządza komendant regionu (Francja jest podzielona na siedem regionów). Żandarmi mają uprawnienia policyjne. W skład tej formacji, oprócz zawodowych funkcjonariuszy, wchodzą także funkcjonariusze zasadniczej służby wojskowej — podobnie jak w naszym kraju (służba kandydacka). W żandarmerii funkcjonują dwa główne piony:

— żandarmeria departamentalna,
— żandarmeria mobilna.

Żandarmeria departamentalna czuwa nad bezpieczeństwem publicznym w całym kraju, jej naczelnym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa w małych miastach, wsiach i na drogach. Pełni funkcje policji: kryminalnej, administracyjnej i żandarmerii wojskowej, jej jednostki są ponadto wzywane do interwencji, w tym domowych, obsługują zdarzenia drogowe, włamania. Generalną zasadą w żandarmerii jest noszenie munduru, lecz niektóre jej komórki kryminalne mogą być od tego zwolnione. W skład żandarmerii departamentalnej wchodzą także inne formacje specjalistyczne, np.: żandarmeria drogowa, sekcje lotnicze, jednostki górskie, jednostki morskie na wodach przybrzeżnych.

Żandarmeria mobilna to drugi pion Żandarmerii Narodowej. Składa się ze 100-osobowych oddziałów rozmieszczonych w całym kraju. Oddziały te współtworzą siłę operacyjną formacji. Cechują się pełną dyspozycyjnością i są przemieszczane po całej Francji, biorą także udział w misjach zagranicznych. Używane są do przywracania porządku, wspomagają także jednostki departamentalne (pełnią podobne funkcje jak oddziały prewencji w Polsce)[70].

Francuski system ochrony bezpieczeństwa i porządku w wielu gminach jest wspierany także przez policję municypalną, która jest powoływana przez gminy. Najczęściej jest podporządkowana merom miast, ma jednak niewielkie uprawnienia. Do podstawowych obowiązków należy zapewnienie porządku i spokoju w miejscach publicznych. Formacja ta liczy ok. 20 tys. funkcjonariuszy[71].

Łącznie personel policji w całej Francji liczy 264 tys. osób — 1 policjant na 229 osób, każdy z policjantów niezależnie od formacji ma broń osobistą[72].

Włochy

System organów właściwych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Republice Włoskiej funkcjonuje według modelu scentralizowanego z podkreśleniem możliwości administracji lokalnych. Republika Włoska to kraj unitarny podzielony na 20 regionów, regiony zaś dzielą się na prowincje. System policyjny jest wielopodmiotowy, a poszczególne służby są podporządkowane różnym resortom. Do państwowych sił policyjnych, oprócz Policji Państwowej (*Polizia di Stato*), zalicza się także inne formacje, jak: Korpus Karabinierów (*Arma dei Carabinieri*), Policję Finansową (*Guardia di Finanza*), Korpus Państwowej Straży Leśnej i Policję

[70] P. Durbajło, *Żandarmeria Narodowa we Francji*, „Policja" 2005, nr 2, s. 76–82.

[71] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, wyd. cyt., s. 140.

[72] B. Hołyst, *Policja na świecie*…, wyd. cyt., s. 816, 819.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Penitencjarną. We Włoszech działają także samorządowe policje municypalne. Minister spraw wewnętrznych reprezentuje najwyższy poziom administracji „wewnętrznej" i koordynuje działalność wszystkich formacji policyjnych. Centralnym organem w zespole urzędów i instytucji określanych mianem administracji bezpieczeństwa publicznego jest Departament Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu biura, centralne dyrekcje, urzędy i instytucje. W skład Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSW wchodzą centralne dyrekcje: służby kryminalnej, służby prewencji, policji drogowej, kolejowej, pocztowej, granicznej, łączności, służby antynarkotykowej, antymafijnego zarządu śledczego, biura koordynacji i planowania sił policyjnych, centralnego biura kadr, służb techniczno-logistycznych, centralnego zarządu instytucji szkoleniowych, Wyższego Instytutu Policji, szkoły doskonalenia sił policyjnych[73].

Administracją bezpieczeństwa publicznego na szczeblu centralnym kieruje, jak już wspomniano, Departament Bezpieczeństwa Publicznego MSW, a w prowincjach władze bezpieczeństwa publicznego: prefekt w imieniu rządu prowincjonalnego i tzw. kwestorzy (we Włoszech jest 95 prowincji). Lokalne władze policyjne w posterunkach policji podlegają burmistrzom. W imieniu prefekta zadania w zakresie organizacji bezpieczeństwa w prowincji wykonują kwestorzy. Podlegają im jednostki Policji Państwowej, Korpus Karabinierów i Policja Finansowa. Kwestorów we Włoszech jest 103 i oprócz prowincji, działają oni odrębnie w największych miastach włoskich.

Zadaniem Policji Państwowej jest utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa przede wszystkim w miastach, a konkretnie zwalczanie przestępczości i zapobieganie jej — realizacja programów prewencyjnych, rozpatrywanie wniosków o pozwolenie na broń, sprawy paszportowe, zezwolenia na pobyt cudzoziemców. Bezpośredni nadzór nad nią sprawuje Komisja Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Na jej czele stoi komendant główny z siedzibą w Rzymie[74]. Personel Policji Państwowej liczy ponad 109 tys. osób. W terenie działają regionalne i ponadregionalne jednostki, natomiast na terenie dużych miast (stolic prowincji) — urzędy Policji Państwowej, tzw. kwestury. W miastach działają także komisariaty policji. W zakresie procedury karnej policja włoska działa pod nadzorem prokuratury[75].

Korpus Karabinierów zajmuje szczególną pozycję w systemie włoskich organów porządku i bezpieczeństwa publicznego z powodu dysponowania największą siłą i największymi kompetencjami w tej dziedzinie. Korpus ten liczy 110 tys. żołnierzy i przynależy do sił zbrojnych Republiki Włoskiej, usytuowany jest w resorcie obrony, zajmuje jednak pozycję autonomiczną wobec innych rodzajów wojsk. Z racji swej przynależności żołnierze korpusu wykonują także zadania na rzecz

[73] J. Jedynak, S. Krawczyk, *Administracja bezpieczeństwa publicznego w Republice Włoskiej*, „Policja" 2005, nr 2, s. 70–71.

[74] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje Unii Europejskiej*…, wyd. cyt., s. 147.

[75] J. Jedynak, S. Krawczyk, *Administracja bezpieczeństwa publicznego*…, wyd. cyt., s. 71–75.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

obronności kraju, jak: ochrona instytucji rządowych, przygotowanie i realizacja zarządzeń obronnych, uczestnictwo w operacjach militarnych i misjach stabilizacyjnych poza granicami kraju. Ponadto Korpus Karabinierów jest strukturą operacyjną obrony cywilnej. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest wojskowym organem policyjnym. W obrębie wykonywania zadań wojskowych oraz w sprawach zatrudnienia, administracji i logistyki żołnierze podlegają ministrowi obrony, natomiast w zakresie zadań ze sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego podlegają ministrowi spraw wewnętrznych. W ramach organizacji specjalnej tego korpusu działają oddziały specjalistyczne zajmujące się m.in. przestępczością w ochronie: zdrowia, środowiska, dziedzictwa kulturowego, prawa pracy i polityki socjalnej, polityki rolnej. Karabinierzy i policjanci z wymienionych formacji w toku służby mają broń palną[76].

Kolejnym istotnym korpusem policyjnym we Włoszech, zorganizowanym według porządku wojskowego, jest Policja Finansowa podlegająca bezpośrednio ministrowi gospodarki i finansów. Pełni funkcję policji podatkowej, zapobiegając przypadkom uchylania się od zobowiązań finansowych i innych naruszeń przepisów skarbowych, poszukując takich przypadków i ujawniając je. Do jej zadań należy także morska ochrona granic w celu zabezpieczenia interesów finansowych państwa[77].

We Włoszech działają także różne formy policji lokalnych zależne od miejscowych władz samorządowych lub od administracji regionalnej. Wśród nich są policje prowincjonalne (*Polizia Provincjonale*), które działają we wszystkich prowincjach. Administracja regionalna może zaś tworzyć jednostki regionalne (*Polizia Regionale*). Każde miasto natomiast może tworzyć i często tworzy policję miejską (*Polizia Municipale*), której głównym zadaniem jest przestrzeganie przepisów porządkowych i kontrola ruchu drogowego, a także walka z drobną przestępczością w miastach i zachowaniami antyspołecznymi.

Łącznie we Włoszech w formacjach policyjnych pełni służbę 324 tys. osób, co stanowi największą liczbę w UE, w przeliczeniu na liczbę ludności kraju daje to 552 policjantów na 100 tys. ludności[78].

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Stany Zjednoczone są republiką konstytucyjną, krajem federacyjnym, na ich obszar składa się 48 stanów położonych w Ameryce Północnej oraz dwa stany, tj. Alaska i Hawaje, stanowiące pozostałą część kraju. Struktura amerykańskiej policji to struktura zdecentralizowana, która swoje korzenie ma jeszcze w Anglii kolonialnej. Całą strukturę policji można podzielić na trzy kategorie: federalną, stanową i lokalną[79].

---

[76] B. Hołyst, *Policja na świecie*…, wyd. cyt., s. 1020–1022.

[77] Tamże, s. 1023–1025.

[78] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje Unii Europejskiej*…, wyd. cyt., s. 141, 149.

[79] B. Hołyst, *Policja na świecie*…, wyd. cyt., s. 613, 614.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Bezpieczeństwo i porządek w Stanach Zjednoczonych są rozumiane szerzej niż w Europie. System policyjny jest dopasowany do federacyjnej struktury państwa i zdecentralizowanej administracji publicznej. W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje ok. 20 tys. samodzielnych formacji mających charakter policyjny. Policje funkcjonują zarówno na szczeblu federalnym, stanowym, jak i lokalnym (jednostki policji często są nazywane agencjami policji). Model policji w tym państwie odbiega od standardów europejskich. Policje federalne zajmują się zwalczaniem poważnej przestępczości oraz innymi istotnymi zadaniami ważnymi w całym kraju. Do najważniejszych formacji federalnych zaliczamy:

— FBI (*Federal Bureau of Investigation*) — Federalne Biuro Śledcze, które zajmuje się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, terroryzmem, kontrwywiadem wewnętrznym, bezpieczeństwem państwa;
— DEA (*Drug Enforcement Administration*) — agencja do spraw zwalczania handlu narkotykami;
— ATF (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*) — biuro do spraw alkoholu, tytoniu, broni palnej;
— USMS (*United States Marshal Service*) — policja sądowa występująca w strukturze Departamentu Sprawiedliwości;
— IRS (*Internal Revenue Service*) — policja skarbowa usytuowana w strukturze Departamentu Skarbu;
— SS (*Secret Service*) — policja do zwalczania fałszerstw pieniędzy, przestępczości komputerowej i innych poważnych przestępstw.

Federalne Biuro Śledcze powstało w 1908 r. i zatrudnia 13 tys. agentów specjalnych oraz 18 tys. pracowników pomocniczych. Struktura organizacyjna FBI obejmuje całe Stany Zjednoczone. Biuro ma 56 urzędów regionalnych i 500 filii, a także agendy zagraniczne. Obecnie agenda taka jest tworzona także w Polsce. Biuro ma charakter piramidalny. Na jego czele stoi dyrektor odpowiedzialny przed prezydentem, prokuratorem generalnym i kongresem. Biuro wypracowuje formy współpracy z policjami stanowymi i lokalnymi, udziela im również pomocy w skomplikowanych sprawach. Cechą znamienną FBI jest stabilność kadry kierowniczej, na przykład Edgar Hoover kierował FBI przez 48 lat i przetrwał 8 prezydentów. Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. na World Trade Center FBI otrzymała specjalne uprawnienia związane z zapobieganiem terroryzmowi i jego zwalczaniem (przybyło 2,5 tys. etatów). Biuro współpracuje także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa z CIA (*Central Intelligence Agency* — Centralną Agencją Wywiadowczą)[80].

W strukturze organów bezpieczeństwa i porządku publicznego Stanów Zjednoczonych ważną pozycję zajmuje policja stanowa, funkcjonująca w lokalnych departamentach, w tym w dużych i małych miastach. Policja w zależności od danego stanu ma różną strukturę organizacyjną i różne zadania. Policje stanowe podlegają gubernatorom stanu, a ich głównym zadaniem jest czuwanie

[80] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, wyd. cyt., s. 141, 142.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

nad przestrzeganiem prawa stanowego. W niektórych stanach struktura policji jest mocno rozbudowana, z różnorodnymi rodzajami służb, prowadzi laboratoria kryminalistyczne, banki informacji, zwalcza przestępczość zorganizowaną, wspiera logistycznie policje lokalne, nadzoruje policje prywatne.

Dużą mozaikę ustrojowo-organizacyjną stanowią w USA policje lokalne działające na szczeblu gmin i hrabstw. Na tych organach samorządowych spoczywa obowiązek utrzymania porządku publicznego. Ważnym ogniwem w strukturze policji lokalnych jest urząd szeryfa. Konstytucje stanowe przewidują, że szeryf jest szefem policji w hrabstwie. Funkcje urzędu szeryfa w każdym hrabstwie są nieco inne. Urzędy te występują w 3 tys. hrabstw, głównie na terenach wiejskich, choć obserwuje się także szeryfów miejskich, np. w Wirginii. Zakres kompetencji policjantów lokalnych jest bardzo zróżnicowany. Większe kompetencje mają policjanci w stanach południowych. Do głównych zadań szeryfa należy: ochrona porządku publicznego, wykonywanie czynności w sprawach sądowych, zbieranie podatków, pełnienie ochrony nad aresztami i badanie przyczyn zgonów. Urząd szeryfa jest dobrze przyjmowany w społeczności lokalnej. Szeryfowie koordynują wiele społecznych przedsięwzięć w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego[81]. W ramach urzędu szeryfa w USA funkcjonują wydziały szeryfa (jest ich ok. 3100 na poziomie lokalnym) oraz jednostki specjalne, których jest ok. 1500. Wydziały szeryfa, którymi kierują najczęściej zastępcy szeryfa, z reguły są jednostkami małymi, zatrudniającymi mniej niż 25 oficerów policji (w USA policjanta nazywa się często oficerem policji). Obecnie oficerowie policji lokalnych mogą być włączani do sił federalnych, wykonując zadania dla FBI i DEA, czy prowadząc dochodzenia w sprawach napadów rabunkowych na instytucje handlowe.

W USA istnieje 18 tys. departamentów policji. Samorządy municypalne — duże i małe miasta, a także wioski — stanowią aż 99% ogólnej liczby departamentów policji, podczas gdy policja hrabstw stanowi tylko 1%. Departamenty policji to jednostki zazwyczaj małe (ok. 50% departamentów zatrudnia do 10 policjantów). Trzy na cztery departamenty policyjne obsługują małe miejscowości o populacji do 10 tys. mieszkańców. Tylko 1% departamentów obsługuje miasta liczące powyżej 250 tys. mieszkańców. Średnio w takich miastach zatrudnionych jest 5 tys. policjantów, podczas gdy społeczności o liczbie nieprzekraczającej 2,5 tys. obsługuje przeciętnie trzech funkcjonariuszy[82].

W USA w niektórych stanach funkcjonuje policja stanowa zajmująca się ruchem drogowym, zwłaszcza na autostradach (*highway patrol*). Jej zadaniem jest wdrażanie przepisów ruchu drogowego na autostradach oraz przepisów prawa stanowego na obszarach przylegających do autostrad stanowych. W wyniku zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. od 1 marca 2003 r. utworzono nowy organ

[81] Por. szerzej A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie — dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny" 1996, nr 2, s. 8–19; B. Hołyst, *Policja na świecie*…, wyd. cyt., s. 614.

[82] B. Hołyst, Policja na świecie…, wyd. cyt., s. 614–617.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

federalny, tj. Departament Bezpieczeństwa Kraju, zatrudniający 180 tys. pracowników rządowych i mający za zadanie zwiększenie ochrony Stanów Zjednoczonych przed atakami terrorystycznymi.

Ogólnie mówiąc, policja w USA cieszy się dużym poparciem społecznym. Każdy ze stanów prowadzi własne szkolnictwo policyjne. Okres szkolenia policjantów trwa od sześciu tygodni do półtora roku. Po ukończeniu przeszkolenia podstawowego zaprzysiężeni oficerowie przechodzą we wszystkich stanach dodatkowe szkolenia w wymiarze 40–45 godzin rocznie. Szkolenia te obejmują rozmaite zagadnienia — od prawa karnego do czynności śledczych. Mając na względzie jak najwyższy poziom kadr policyjnych, rząd Stanów Zjednoczonych uznał, że konieczne jest zapewnienie wyższego wykształcenia oficerom policji. Uniwersytety i szkoły wyższe w tym celu opracowały programy akademickie do kształcenia policjantów. Aktualnie studia takie dla obecnych i przyszłych policjantów prowadzi w USA ok. 1000 szkół wyższych[83].

3.2. Podstawy prawne i organizacja policji w Polsce z uwzględnieniem dużych polskich miast

W rozważaniach na temat organizacji policji należy odnieść się najpierw do znaczenia pojęcia „struktura organizacyjna" i do przedstawienia uniwersalnych części składowych wchodzących w zakres każdej organizacji — instytucji.

Pojęcie „struktura organizacyjna" pochodzi od łac. słowa *structura* i oznacza budowę organizacji rozumianą jako rozmieszczenie poszczególnych elementów składowych organizacji oraz określonych relacji zachodzących między tymi elementami (z uwzględnieniem hierarchii służbowej i specjalizacji zadań). Analiza budowy organizacji pozwala wyróżnić następujące elementy struktury organizacyjnej:

— stanowisko pracy — najmniejszy element struktury organizacyjnej, rozumiane jako wyodrębniona przestrzeń, w której znajdują się niezbędne zasoby do wykonania zadania przez pracownika, to wyodrębniona część instytucji, na której lub za pomocą której są realizowane określone procesy pracy;
— stanowisko organizacyjne — postrzegane najczęściej jako najmniejsza część organizacji, której są przypisane określone zbiory obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. W praktyce policyjnej stanowiskiem organizacyjnym są stanowiska: policjanta, detektywa, naczelnika, wykładowcy akademickiego i komendanta. Każdy człowiek zatrudniony na stanowisku organizacyjnym wykonuje swoją pracę na stanowisku pracy. Dla detektywa stanowiskiem pracy jest określone pomieszczenie, biuro, dla wykładowcy — sala wykładowa, dla sekretarki — sekretariat itp. Stanowiska organizacyjne mogą funkcjonować jako samodzielne stanowiska organizacyjne lub mogą być włączone do tych komórek;

[83] Tamże, s. 617–621.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— komórka organizacyjna — zbiór stanowisk organizacyjnych podlegających wspólnemu kierownictwu. Jest to najmniejsza zespołowa jednostka organizacyjna. Policyjnymi komórkami organizacyjnymi są: biura, wydziały sekcje, referaty, kompanie itp.;
— jednostka organizacyjna — każda organizacja stanowiąca zbiór komórek organizacyjnych lub podsystemów, która ma wspólny pion kierowniczy — komisariat Policji, komenda miejska Policji, komenda wojewódzka Policji itp. Komórki organizacyjne mogą być łączone w jednostki organizacyjne wyższego rzędu, a jest to spowodowane procesem wzrostu organizacji i ma na celu uzyskanie wysokiej sprawności jej funkcjonowania. Wielkość jednostki organizacyjnej zależy od liczby zatrudnionych w niej osób, zakresu działania, różnorodności, złożoności realizowanych tam funkcji.

Strukturę organizacyjną instytucji mogą uzupełniać „zespoły zadaniowe" (mogą być powoływane na czas określony). Zespołem zadaniowym jest grupa stanowisk lub komórek organizacyjnych współpracujących w realizacji określonego zadania. W policji najczęściej w znaczeniu potocznym największe zespoły zadaniowe są nazywane pionami służbowym[84].

Organizacja policji ma swoje umocowanie prawne w ustawie o Policji. Temu zagadnieniu poświęcono cały rozdział drugi tej ustawy, zawierający przepisy prawne od art. 4 do art. 13b[85]. Uszczegółowienie przepisów ustawy o Policji w zakresie szczegółowej organizacji policji i jej jednostek organizacyjnych nastąpiło w formie zarządzenia komendanta głównego Policji nr 1041 z 28 września 2007 r. Delegację ustawową do jego wydania stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o Policji. Zarządzenie to określa: rodzaje służb, nazwy ich komórek w zależności od specjalizacji, którą się zajmują, nazwy komórek w zależności od ich normatywu liczebnego, odnosi się do struktury etatowej policji i do liczby stanowisk w poszczególnych korpusach. Reguluje także tryb powoływania jednostek policji określonego szczebla oraz innych komórek organizacyjnych — oddziałów prewencji, szkół, ośrodków szkolenia, samodzielnych oddziałów antyterrorystycznych. Na koniec ten wewnętrzny akt normatywny określa szczegółowo zakresy zadań dla jednostek policji, tj. komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych[86].

Artykuł 4 ust. 1 ustawy wymienia części składowe policji — jej główne rodzaje służb. Dzisiejsza polska policja na podstawie tego uregulowania składa się z trzech rodzajów służb — pionów, tj. ze służby kryminalnej, prewencyjnej i wspomagającej.

---

[84] A. Letkiewicz (red.), *Podstawy kierowania organizacjami*, Szczytno 2005, s. 5, 6.

[85] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

[86] Zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 18, poz. 135. Ten akt prawa wewnętrznego — prawa policyjnego był od czasu wydania wielokrotnie nowelizowany, ostania nowelizacja nastąpiła przez zarządzenie nr 1 komendanta głównego Policji z 8 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Szczegółowy skład i nazewnictwo komórek służby kryminalnej określa § 19 ust. 1–4 cytowanego zarządzenia nr 1041. Służba kryminalna dzieli się na komórki: kryminalną, operacyjno-rozpoznawczą, dochodzeniowo-śledczą, do walki z przestępczością gospodarczą, do walki z przestępczością narkotykową, do walki z korupcją, wykroczeń, obserwacji, techniki operacyjnej, techniki kryminalistycznej, laboratorium kryminalistyczne, poszukiwań i identyfikacji, międzynarodowej współpracy policji, analizy kryminalnej, wywiadu kryminalnego rozpoznania i werbunków, systemu meldunku informacyjnego, obsługi informacyjnej.

Komórki wchodzące w skład służby prewencyjnej i ich nazwy określa § 20 ust. 1 do 7 tego zarządzenia. Służba prewencyjna dzieli się na komórki: prewencji, prewencji kryminalnej, wywiadowcze, patrolowe, interwencyjne, patrolowo-interwencyjne, sztab Policji, stanowisko kierowania, komórka dyżurnych, organizacji służby, zarządzania kryzysowego, operacji policyjnych, negocjacji policyjnych, ruchu drogowego, dzielnicowych, policji sądowej, konwojowej, konwojowo-ochronnej, nieletnich i patologii, przewodników psów służbowych, prewencji na wodach, jednostek konnych, lotnictwa policyjnego, postępowań administracyjnych, izb dziecka.

Trzeci, ostatni z pionów, to służba wspomagająca, nazywana często logistyką policji. W paragrafie 21 w ust. od 1 do 20 tego zarządzenia są wymienione następujące komórki wchodzące w skład tej służby: inspektorat komendanta lub inspekcji (obecnie komórki kontroli), prawne, kadr i szkolenia, organizacji policji, organizacyjno-etatowe, prezydialne, finansów, zaopatrzenia, transportu, gospodarki materiałowo-technicznej, administracyjno-gospodarcze, remontów, zamówień publicznych, inwestycji, łączności, informatyki, prasowe, bezpieczeństwa i higieny pracy, medycyny pracy, przeciwpożarowe, psychologów, ochrony informacji niejawnych, archiwum, składnice akt, składnice mundurowe, uzbrojenia, orkiestra policyjna.

Artykuł 4 ust. 3 ustawy o Policji stwierdza, że oprócz wspomnianych trzech pionów policyjnych, w skład policji wchodzą także: policja sądowa, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, szkoły policyjne i ośrodki szkolenia, wyodrębnione oddziały prewencji, pododdziały antyterrorystyczne oraz instytuty badawcze.

Na czele całej Policji stoi komendant główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest on przełożonym wszystkich funkcjonariuszy, zwanych policjantami. Swoje kompetencje i zadania komendant główny realizuje z pomocą Komendy Głównej Policji.

W artykule 6 ustawy o Policji są wymienione enumeratywnie organy administracji rządowej na obszarze województwa i powiatu, właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organem takim na obszarze województwa jest wojewoda, który wykonuje swoje obowiązki z pomocą komendanta wojewódzkiego Policji w jego imieniu, albo komendant wojewódzki Policji (także stołeczny Policji) w imieniu własnym w sprawach: wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, z zakresu ścigania wykroczeń i wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawa tak stanowi. Z zasięgu terytorialnego działania komendanta wojewódzkiego Policji województwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

mazowieckiego wyłączono obszar miasta stołecznego Warszawy i dziewięć powiatów do niego przylegających. Teren ten przekazano do jurysdykcji komendantowi stołecznemu Policji, będącemu odpowiednikiem komendanta wojewódzkiego. Aparatem pomocniczym komendantów wojewódzkich i komendanta stołecznego są: komendy wojewódzkie i KSP.

Organami administracji rządowej na terenie powiatu właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku są komendanci powiatowi i komendanci miejscy — w miastach będących siedzibą władz miasta na prawach powiatu. Ich aparatem pomocniczym są komendy powiatowe i miejskie. Jeżeli chodzi o miasta będące siedzibą władz miasta i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, to ustawa o Policji w art. 6 ust. 3a wyraźnie daje uprawnienia do utworzenia tam komend miejskich Policji (dotyczy to powiatów ziemskich i typowo miejskich, tzw. grodzkich). Należy tu dodać, że na obszarze Warszawy zadania i kompetencje przysługujące komendantom powiatowym i miejskim są przeniesione na właściwych terytorialnie komendantów rejonowych, którzy swoje zadania wykonują z pomocą komend rejonowych Policji.

Najniższym szczeblem administracji rządowej właściwym w sprawach, o których tu mowa, jest komendant komisariatu, który swoje zadania wykonuje z pomocą komisariatu jako jednostki Policji.

Terytorialny zasięg działania tych organów odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa (województwa, powiaty, gminy).

Ważnym elementem w organizacji policji jest tryb powoływania i odwoływania komendantów różnych szczebli. Komendanta głównego powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców komendanta głównego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego (art. 5 ustawy o Policji). Komendanta wojewódzkiego i stołecznego policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego, złożony po zasięgnięciu opinii wojewody (lub opinii prezydenta m.st. Warszawy). Komendant główny nie jest jednak związany opinią wojewody. Komendant główny na wniosek komendanta wojewódzkiego lub stołecznego powołuje i odwołuje do trzech zastępców komendanta wojewódzkiego lub stołecznego, w tym I zastępcę (art. 6b ustawy o Policji).

Komendanta powiatowego i miejskiego powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji po zasięgnięciu opinii starosty lub prezydenta miasta. Komendant wojewódzki nie jest także związany opinią starosty lub prezydenta miasta. Komendant wojewódzki na wniosek komendanta powiatowego, miejskiego powołuje i odwołuje jego I zastępcę i pozostałych zastępców (art. 6c ustawy o Policji).

Komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy, miejski Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Komendant powiatowy nie jest związany opinią tych organów. Opiniowanie nie dotyczy zaś komendanta komisariatu specjalistycznego (art. 6d ustawy o Policji).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Można stwierdzić, że w całej organizacji jednostkami Policji na różnych szczeblach są: Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie, Komenda Stołeczna Policji, komendy powiatowe, komendy miejskie, komendy rejonowe i komisariaty. Komendanci wojewódzcy, powiatowi i miejscy są przełożonymi policjantów na terenie swojego działania.

W organizacji policji komendant główny ma jednocześnie uprawnienie do tworzenia, likwidacji i przekształcania komórek w KGP oraz do tworzenia i likwidacji oddziałów prewencji na terenie całego kraju, a także do ustalania, przekształcania struktury organizacyjnej i etatowej samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych policji oraz do tworzenia szkół policyjnych i ośrodków szkoleń (§ 8 zarządzenia nr 1041).

Komendant wojewódzki Policji podejmuje decyzje w sprawach tworzenia, likwidacji i przekształcania komórek w komendzie wojewódzkiej, tworzenia komisariatów specjalistycznych oraz przekształcania struktur tych jednostek, ustalania struktury organizacyjno-etatowej ośrodków szkolenia (§ 9 zarządzenia nr 1041). Komendant powiatowy, miejski Policji podejmuje decyzje w sprawie tworzenia, likwidacji i przekształcania komórek w komendzie powiatowej i miejskiej, w sprawie tworzenia i likwidacji komisariatów oraz tworzenia i likwidacji komórek w komisariatach (§ 10 zarządzenia nr 1041).

Komendant-rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie na zasadach określonych w przepisach o szkolnictwie wyższym tworzy, likwiduje i przekształca komórki w zarządzanej przez niego szkole wyższej. Komendanci szkół policyjnych otrzymali takie uprawnienie w zakresie komórek tychże szkół (§ 10 i 11 zarządzenia nr 1041).

Biorąc pod uwagę szczeble jednostek Policji i normatywy etatowe komórek organizacyjnych, wyróżniamy następujące nazwy komórek organizacyjnych:

— w KGP — biuro, gabinet, oddział, sztab, zarząd, centralne laboratorium kryminalistyczne Policji, laboratorium, wydział, sekcja, referat, ogniwo, kancelaria, zespół, podzespół, stanowisko samodzielne;
— w komendach wojewódzkich Policji — wydział, laboratorium, sztab, sekcja, izba dziecka, referat, ogniwo, orkiestra policyjna, sekcja muzyczna, kancelaria, zespół, podzespół, stanowisko samodzielne;
— w komendach powiatowych Policji i w komendach miejskich Policji — wydział, sekcja, izba dziecka, referat, ogniwo, posterunek Policji, rewir dzielnicowych, zespół, podzespół, stanowisko samodzielne;
— w komisariacie Policji — wydział, sekcja, referat, ogniwo, posterunek Policji, rewir dzielnicowych, zespół, stanowisko samodzielne;
— w oddziale prewencji — kompania, pluton, drużyna, zespół, załoga, stanowisko samodzielne;
— w pododdziale antyterrorystycznym — sekcja, pluton, drużyna, zespól, stanowisko samodzielne[87].

[87] Tamże, § 14. W zarządzeniu tym nie uwzględniono struktur WSPol, szkół policji i ośrodków szkolenia policji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Polska policja od strony organizacyjnej jest organizacją hierarchiczną, to znaczy, że obowiązuje w niej wyraźne podporządkowanie jednostek szczebla niższego jednostkom usytuowanym wyżej hierarchicznie, a także podporządkowanie niższych przełożonych przełożonym służbowym wyższego szczebla. Hierarchiczność w policji uregulowano najnowszym zarządzeniem nr 30 komendanta głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej. Organizacja hierarchiczna, jaką jest Policja, ma na celu zapewnienie:

— jednolitości, szybkości, sprawności, ekonomiczności i efektywności działania;
— zdolności struktur organizacyjnych do działań uporządkowanych;
— ustalenia odpowiedzialności indywidualnej w przypadku naruszenia prawa, bezczynności, mimo obowiązku działania, wykonywania zadań służbowych w sposób wadliwy.

Zarządzenie to reguluje także obowiązki przełożonych w zakresie nadzoru nad podwładnymi, obowiązki podwładnych, funkcjonowanie organizacji hierarchicznej w zakresie starszeństwa stopni policyjnych oraz zasady przestrzegania „drogi służbowej”[88].

Charakterystyka organizacji nie może być przedstawiona bez pokazania najważniejszej części policji jaką jest jej kadra składająca się z dwóch kategorii: policjantów i pracowników cywilnych policji. Policję tworzą przede wszystkim policjanci, w policji jednak pracuje także ponad 25 tys. pracowników cywilnych. Pracownicy na stanowiskach administracyjnych, technicznych i gospodarczych w komendach i komisariatach Policji są zatrudniani na zasadach określonych w przepisach o pracownikach państwowych. Nazywamy ich członkami korpusu służby cywilnej lub też pracownikami mnożnikowymi, gdyż ich uposażenie jest wyrażane mnożnikiem kwoty bazowej[89]. Kadrę policji stanowią także pracownicy cywilni niebędący członkami korpusu służby cywilnej — pracownicy niemnożnikowi.

Z analizy danych kadrowych opracowanych w KGP na koniec grudnia 2013 r. rysuje się następujący obraz kadr policyjnych. Stan etatowy w całej Policji to 102 309 policjantów, natomiast zatrudnienie faktyczne — 97 762 osób. Wśród tej liczby aktualnie tylko 108 etatów stanowią finansowane przez samorządy lokalne. W rozbiciu na poszczególne służby wygląda to następująco: stan służby kryminalnej to 33 506 etatów, co stanowi 33% ogólnego stanu, stan służby prewencyjnej to 63 165 etatów, co stanowi niecałe 62% stanu, stan służby wspomagającej 2874 etatów, co stanowi niecałe 3% stanu policji. Do tego należy dodać także etaty przeznaczone dla kierownictwa – przewidziano 1855 etatów, co stanowi niecałe 2%. Jeżeli chodzi o charakterystykę kadrową polskiego policjanta, to możemy powiedzieć, że to człowiek młody, gdyż 68% wszystkich polskich policjantów nie przekroczyło jeszcze wieku

[88] Zarządzenie nr 30 komendanta głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz. Urz. KGP poz. 99, wcześniej funkcjonowało zarządzenie nr 21 KGP z 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (niepublikowane).

[89] Reguluje to art. 4a ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, DzU z 2008 r., nr 227, poz. 1505 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

40 lat, a ponadto staż służby aż 79% wszystkich policjantów wynosi do 20 lat. W zakresie wykształcenia polskich policjantów dane kadrowe wskazują, że aż 42% ma już wykształcenie wyższe i wskaźnik ten z roku na rok rośnie. Można stąd wyciągnąć wniosek, że polska policja jest organizacją młodą i uczącą się.

Zatrudnienie pracowników cywilnych w policji przedstawia się następująco: w korpusie służby cywilnej stan etatowy wynosi 12 180, natomiast w odniesieniu do pozostałych pracowników cywilnych ich stan etatowy wynosi 13 345 (ponad 25 tys. pracowników cywilnych)[90]. Zatrudnienie pracowników cywilnych w policji zwiększyło się istotnie w latach 2007–2009 w wyniku wdrożenia programu modernizacji policji, którego jednym z trzech elementów było tzw. ucywilnianie etatów[91].

Sposób naliczeń etatowych na stanowiska policyjne dla jednostek Policji jest ściśle uregulowany przepisami wewnętrznymi. Kwestię tę szczegółowo normuje zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie naliczeń etatowych w Policji. Paragraf 3 cytowanego zarządzenia określa, że dysponentem wszystkich etatów policyjnych jest komendant główny, który to z ogólnej liczby etatów w policji przeznacza:

— nie mniej niż 80% etatów do dyspozycji komendantów wojewódzkich;
— do 8,6% etatów do dyspozycji komendanta stołecznego;
— do 3,2% etatów dla KGP;
— do 6,97% etatów dla oddziałów prewencji Policji, samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji;
— do 1% dla Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, szkół policyjnych i ośrodków szkolenia Policji;
— do 0,13% dla Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego;
— do 0,1% na utworzenie rezerwy komendanta głównego Policji.

Jeżeli chodzi o etaty przeznaczone do dyspozycji komendantów wojewódzkich, z których są tworzone jednostki wykonawcze policji, tj. komendy powiatowe i miejskie, to podział tych etatów odbywa się według następujących kryteriów:

— ludność — 60% liczby etatów;
— przestępczość — 30% liczby etatów;
— ludność w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców — 5% liczby etatów;
— obszar — 5% liczby etatów[92].

Należy wyraźnie zaznaczyć, że te kryteria podziału etatów obowiązują w policji dopiero od lutego 2011 r. Wcześniej kryteria były określone w § 3 zarządzenia nr 21

[90] Komenda Główna Policji, Meldunek o stanie kadr Policji, stan na dzień 31 grudnia 2013 r., Gabinet Komendanta Głównego Policji, Gkk-439/2014.

[91] A. Przemyski, M. Róg, *Ustawa o ustanowieniu „programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej w latach 2007–2009", zakres regulacji i spodziewane efekty dla Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce…*, t. 1, wyd. cyt., s. 124.

[92] Zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 7, § 4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komendanta głównego Policji z 15 listopada 2001 r. w sprawie naliczeń etatowych w Policji. To wcześniejsze zarządzenie preferowało podczas podziału etatów największe polskie miasta. Duże miasta liczące powyżej 300 tys. ludności dodatkowo otrzymywały 4% etatów. Poza tym dla KSP przeznaczone było dodatkowo 1% etatów[93]. W obecnym stanie prawnym na mocy nowego zarządzenia takich preferencji już nie przewidziano. Dowartościowano za to (§ 4 cytowanego zarządzenia nr 88) wszystkie miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców dodatkowym bonusem w postaci 5% etatów w przydziale etatów dla komend Policji usytuowanych w takich miastach.

Komendant wojewódzki z ogólnej puli etatów przeznaczonych dla województwa jest zobowiązany wydzielić etaty dla jednostek szczebla powiatowego i miejskiego. Dla komendy wojewódzkiej może przeznaczyć do 14% etatów, natomiast pozostałe — dla komend powiatowych, miejskich i komisariatów specjalistycznych będących w terytorialnym zasięgu jego działania. Ustalona liczba etatów policyjnych dla powiatów powinna zapewnić zrealizowanie zakresu działania określonego dla komendy powiatowej w przepisach w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji[94].

W naliczeniach etatowych dla komend powiatowych i miejskich stosuje się te same kryteria, co w § 4 cytowanego zarządzenia o naliczeniach etatowych, tak jak przy naliczeniach dla województw. Komendanci powiatowi i miejscy Policji, tworzący w swoich strukturach podległe im komisariaty, również muszą brać pod uwagę kryteria tam wyrażone[95].

Komendanci mają uprawnienia do tworzenia, przekształcania i likwidacji struktur w jednostkach Policji, którymi zarządzają (§ od 8 do 10 cytowanego zarządzenia nr 1041). Komendy Policji są organizacjami, a każda organizacja musi się przekształcać, dostosowując swoje możliwości do zmieniającego się otoczenia. Organizacja, aby była skuteczna, powinna być również elastyczna i sprzyjać innowacjom. Tylko takie zachowanie umożliwia organizacjom sprawne wykonywanie swoich funkcji[96]. Nowoczesne organizacje, a taką jest polska Policja, muszą bardzo płynnie dopasowywać się do zmian w dynamicznym otoczeniu. Muszą reagować na te zmiany, wprowadzając działania wyprzedzające. Dzięki przeobrażeniom polepszają swoją pozycję. Kierownictwo policji, chcąc osiągnąć sukces, jest zmuszone do śledzenia wszystkiego, co się dzieje w otoczeniu zewnętrznym tej organizacji, wychwytywać problemy i na nie reagować. Organizacje reagują na zmiany przez permanentne stosowanie jednej z metod zarządzania, tj. zarządzania zmianą[97].

---

[93] Zarządzenie nr 21 komendanta głównego Policji z 15 listopada 2001 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 146.

[94] Tamże, § 6.

[95] Tamże, § 7 i 9.

[96] A. Letkiewicz, *Zarządzanie zmianami w organizacji publicznej*, Szczytno 2006, s. 6, 7.

[97] A. Letkiewicz, *Strategia w nowoczesnej organizacji* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.), *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji w dynamicznym otoczeniu*, t. 1, materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Szczytno 2011, s. 43–52.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W policji odbywa się to przez dokonywanie zmian organizacyjno-etatowych i dopasowanie metod i form działania do nowych wymagań, a także przez współdziałanie z innymi podmiotami publicznymi.

Formalne usankcjonowanie struktur organizacyjno-etatowych w komendach i komisariatach następuje w regulaminach pracy jednostek. Regulamin to podstawowy dokument, który bezpośrednio odnosi się do organizacji w każdej jednostce. Podstawę prawną do jego wydania przez komendantów wszystkich szczebli stanowi art. 7 ust. 4 ustawy o Policji. W tworzeniu regulaminów jednostek muszą być również uwzględniane unormowania zawarte w zarządzeniu nr 1041, o którym była już mowa. W myśl zapisów ustawy o Policji regulaminy komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji ustala właściwy komendant Policji w porozumieniu z właściwym przełożonym. Każda z jednostek Policji w Polsce ma więc swój odrębny regulamin będący formalną podstawą jej działania. W regulaminach są zawarte postanowienia dotyczące szczególnie: struktury organizacyjnej, w tym dotyczące wszystkich poszczególnych komórek organizacyjnych, samodzielnych stanowisk i podległych jednostek. Określa się tam zakresy zadań dla komórek, stanowisk i jednostek, sposoby realizacji obowiązków oraz tryb kierowania daną jednostką Policji. Struktura organizacyjna i etatowa jednostek Policji powinna zostać tak zbudowana przez każdego z komendantów, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie jednostki na terenie swojego działania. Ponadto musi ona zapewniać realizację wszystkich stojących przed policją zadań wchodzących w zakres działania jednostki i skutecznie przeciwdziałać pojawiającym się na danym terenie zagrożeniom[98].

Jak już wspominano w rozdziale 1, w trakcie reformy administracyjnej z 1998 r., która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wprowadzono kategorie miast na prawach powiatu zgodnie z art. 91 i 92 ustawy o samorządzie powiatowym. Podstawą do zaliczenia miast do tych na prawach powiatu są dwa kryteria wyrażone we wspomnianym art. 91 ust. 1 cytowanej ustawy. Pierwsze to kryterium ludnościowe, według którego takie prawo otrzymały miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., drugie zaś dotyczyło miast niezależnie od liczby mieszkańców, które wcześniej były siedzibami wojewody[99]. Prawo do stania się powiatem grodzkim przysługiwało także miastom, którym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. przyznano status miasta na prawach powiatu. Rozporządzenie to sankcjonowało utworzenie powiatów ziemskich i grodzkich i określało, którym miastom takie prawo przysługuje (tzw. pierwszy podział administracyjny kraju)[100]. Można więc stwierdzić, że duże polskie miasta to przede wszystkim powiaty grodzkie.

[98] Zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r., wyd. cyt., § 30 i 31 — to szczegółowy wykaz zadań, jakie spoczywają na komendach powiatowych, w tym miejskich, i komisariatach Policji.

[99] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595.

[100] Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, DzU nr 103, poz. 652.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Na podstawie przepisów wprowadzających reformę samorządową dotychczasowe jednostki organizacyjne funkcjonujące do końca 1998 r., tj. komendy rejonowe Policji, Państwowej Straży Pożarnej i inne, stały się jednostkami organizacyjnymi stanowiącymi aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, straży i inspekcji. Dotychczasowe jednostki stały się w powiatach ziemskich jednostkami powiatowymi, a w grodzkich — jednostkami miejskimi. Można więc powiedzieć, że w dużych polskich miastach, będących jednocześnie powiatami grodzkimi, jednostkami Policji działającymi na ich terenie nie są komendy powiatowe, lecz komendy miejskie Policji. Z przeprowadzonej analizy przepisów wewnętrznych Policji — prawa policyjnego (przepisów służbowych) — wynika, że aktualnie nie ma kategoryzacji jednostek Policji na podstawie ich wielkości czy stanu etatowego. Można więc powiedzieć, że wszystkie komendy miejskie i powiatowe Policji w Polsce mają taki sam status prawny, a różnicuje je jedynie stan etatowy, struktura organizacyjna i obszar działania oraz zakres lokalnych zadań. Nie przewidziano także w „prawie policyjnym" jakichkolwiek odrębnych uregulowań dotyczących funkcjonowania policji w wielkich polskich miastach z wyjątkiem funkcjonowania policji w aglomeracji warszawskiej, o czym będzie mowa w rozdziale 4. Analizując strukturę organizacyjną wybranych dużych komend miejskich Policji, można stwierdzić, że wszystkie największe komendy miejskie mają w swoich strukturach dużą liczbę jednostek podległych, tj. komisariatów Policji. Policja w dużych miastach więc to komendy Policji wraz z komisariatami. W ramach komend i komisariatów jako komórki organizacyjne tych jednostek funkcjonują także rewiry dzielnicowych, o których możemy powiedzieć, że stanowią „specyfikę miejską"[101].

3.3. Metody diagnozowania zagrożeń

Pojęcie „diagnoza" w powszechnym odbiorze społecznym oznacza rozpoznawanie na podstawie charakterystycznych cech objętych analizą pewnych zjawisk połączonych z ich oceną. Diagnoza obejmuje wszelkie rozpoznawanie stanów rzeczy i ich tendencji rozwojowych. Diagnozowanie zagrożeń to rozpoznawanie najważniejszych cech świadczących o zagrożeniu. Należy jednak pamiętać, że o jakości diagnozowania decyduje metoda jej stawiania. Metoda, najogólniej ujmując, to systematycznie stosowany sposób badania rzeczy, zjawisk i przedstawiania wyników tych badań[102]. Metody diagnozowania zagrożeń przez policję to inaczej sposoby rozpoznawania zagrożeń i pokazywanie ich cech świadczących o tym, że one istnieją.

Najważniejszym zagrożeniem, które jest najszerzej badane przez policję, jest szeroko pojęta przestępczość. Do kwietnia 2013 r. policja monitorowała to

[101] Na podstawie badań własnych przeprowadzonych przez autora w komendach miejskich Policji w: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu w okresie od lutego do czerwca 2013 r.

[102] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 49–51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zagrożenie, opierając się na zarządzeniu nr 350 komendanta głównego Policji z 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowania danych statystycznych zwanych Policyjnym Systemem Statystyki Przestępczości „Temida"[103]. Mimo że w kwietniu 2013 r. system ten został definitywnie wygaszony, a jego zadania przejął Krajowy System Informacji Policyjnej – KSIP, należy w tym miejscu jednak scharakteryzować krótko działanie systemu „Temida", dlatego że badania przestępczości w wybranych największych miastach, o których będzie dalej mowa, dotyczyły lat 2008–2012. Wtedy obowiązywał system zbierania danych o przestępczości „Temida".

W ramach „Temidy" policja przechowywała, przetwarzała i opracowywała dane statystyczne o:

— postępowaniach przygotowawczych, w niezbędnym zakresie i w sprawach nieletnich;
— przestępstwach stwierdzonych i czynach karalnych;
— czynach popełnionych przez osoby niepoczytalne oraz nieletnich do lat 13;
— podejrzanych o popełnienie przestępstw oraz nieletnich sprawcach czynów karalnych;
— pokrzywdzonych;
— zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia lub ratowania tonących.

Celem tej statystyki było obserwowanie i analizowanie wielkości i wskaźników przestępczości oraz podmiotowo-przedmiotowych cech poszczególnych rodzajowo przestępstw, porównywanie wyników pracy, skuteczności i efektywności policji w różnych jednostkach administracyjnych, a ponadto dostarczanie informacji statystycznych organom władzy publicznej, niezbędnych w zapobieganiu przestępczości, planowaniu i podejmowaniu decyzji, wykonywaniu obowiązków wynikających z programu badań statystyki publicznej, prowadzenia badań naukowych. Celem było także pokazanie struktury, dynamiki i geografii przestępczości. Statystyka policyjna opierała się i nadal opiera na zdarzeniach, które zgłosili policji: pokrzywdzeni, świadkowie lub inne osoby, które są w posiadaniu informacji o tym, że zostało popełnione przestępstwo. Kodeks postępowania karnego w art. 304 § 1 sankcjonuje tzw. społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie. Ten obowiązek spoczywa na każdej osobie, która dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Sprowadza się on to powiadomienia o tym fakcie policji lub prokuratora[104]. Realizacja tego obowiązku wskazuje na skłonność współdziałania

[103] Zarządzenie nr 350 komendanta głównego Policji z 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia i przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP nr 14, poz. 74. Akt ten został uchylony 31 stycznia 2013 r. przez zarządzenie nr 5 komendanta głównego Policji z 31 stycznia 2013 r. uchylające zarządzenie w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP poz. 16.

[104] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, DzU nr 89, poz. 555 (dalej: k.p.k.).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

społeczeństwa z organami ścigania[105]. Istnieje także prawny obowiązek zawiadamiania policji lub prokuratora o popełnieniu przestępstwa. Sankcjonuje go art. 304 § 2 k.p.k. Dotyczy on instytucji państwowych i samorządowych — ich przedstawicieli — jeżeli te instytucje w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Także sama policja zdobywa informacje w wyniku działań własnych o popełnionych przestępstwach.

Analiza treści zarządzenia nr 350 pokazuje, że policja, realizując polecenia tam zawarte, do rejestracji zdarzeń tam opisanych używała różnych formularzy statystycznych „Stp". Formularze te były sporządzane przez policjantów prowadzących postępowania karne (śledztwa, dochodzenie, postępowania w niezbędnym zakresie i w sprawach o czyny karalne) oraz policjantów prowadzących czynności w sprawach zamachów samobójczych i tonięć osoby. Formularz Stp-1 był wypełniany w przypadku wszczęcia dochodzenia, śledztwa lub postępowania w tzw. niezbędnym zakresie. Formularz Stp-2 był informacją o zakończonych postępowaniach przygotowawczych, niezależnie od ich formy. Formularz Stp-3 natomiast służył do rejestracji przestępstw stwierdzonych w postępowaniach przygotowawczych oraz czynów karalnych. W tym formularzu ujmowało się także informacje o podejrzanych, o sprawcach czynów karalnych oraz liczbie osób pokrzywdzonych w wyniku konkretnego przestępstwa. Formularz Stp-10 dotyczył rejestracji zamachu samobójczego, Stp-11 zaś wypadków tonięcia lub ratowania tonącego. Dane z tych formularzy były wsadem do dalszego ich przetwarzania w ramach „Temidy", a wyniki tego przetwarzania pokazywały, jak wygląda zagrożenie przestępczością na danym terenie w określonym czasie.

Od kwietnia 2013 r. formalnie podstawowym narzędziem do diagnozowania zagrożeń i służącym jako źródło informacji o faktach i osobach będących w zainteresowaniu policji jest Krajowy System Informacji Policji — KSIP. System ten funkcjonuje już od 2008 r., jest zestawem centralnych zbiorów informacji. Zawiera informacje o wydarzeniach (w tym o przestępstwach ściganych z oskarżenia prywatnego, o wykroczeniach w ruchu drogowym, o zdarzeniach podlegających obowiązkowi rejestracji określonemu w odrębnych przepisach w aplikacji „Biuletyn KSIP"), o osobach fizycznych, o osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz o rzeczach. Celem KSIP jest:

— analiza kryminalna i typowanie osób podejrzanych o popełnienie przestępstw;
— ocenianie i prognozowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
— analiza statystyczna;
— koordynacja informacji[106].

[105] A. Komandowska, *Zawiadomienie o przestępstwie jako przejaw społecznej potrzeby porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór (red.), *Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2007, s. 70.

[106] Decyzja nr 167 komendanta głównego Policji z 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji, Dz. Urz. KGP nr 10, poz. 57. Decyzję tę 5 kwietnia 2013 r. uchyliła decyzja

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Od marca 2008 r. do kwietnia 2013 r. funkcjonowały dwa systemy gromadzenia i przetwarzania danych o przestępczości, tj. „Temida" i KSIP. Główną rolę w tym okresie odgrywała jednak „Temida". Obecnie zaś KSIP, który zastąpił „Temidę" od 2013 r., jest podstawowym narzędziem w policji do diagnostyki zagrożeń. W celu uściślenia funkcjonowania KSIP i jego pełnego wdrożenia komendant główny Policji swoją decyzją nr 125 z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego w Policji, uchylił jednocześnie poprzednią swoją decyzję nr 167 z 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji[107].

Policja, a także inne organy władzy publicznej uzyskują informacje o rzeczywistym zagrożeniu przestępczością również z innych niż policyjne źródeł. Najważniejszym takim źródłem są wyniki badań prowadzonych nad zjawiskiem przestępczości. Badaniem rzeczywistej skali zagrożeń ze sfery przestępczości zajmuje się wiele placówek naukowo-badawczych, w tym Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w ramach polskiego badania przestępczości — PBP. Badania te to największy sondaż społeczny w kraju, poświęcony rzeczywistym rozmiarom naruszeń prawa. Jak już wspomniano, rzeczywista skala przestępczości jest znacznie wyższa niż skala przestępczości stwierdzonej, ponieważ policyjne statystyki są niedoszacowane. Badania potwierdzają, że w Polsce jest bardzo wysoka liczba niezgłaszanych przestępstw (Polska należy do krajów o najwyższym poziomie tego typu przestępstw), w związku z czym jest bardzo wysoka ciemna liczba przestępstw, co obniża poczucie bezpieczeństwa mieszkańców[108]. Celem PBP było także rozstrzygnięcie kwestii postrzegania policji przez społeczeństwo oraz jego lęku przed przestępczością. Badania te prowadzono w Polsce w latach 2007–2012. Jedynie te z roku 2007 były skoncentrowane m.in. na pokazaniu zagrożeń występujących w największych miastach Polski, natomiast w latach 2008–2012 koncentrowano się na badaniach zagrożeń we wszystkich województwach, bez wyraźnego podawania obrazu zagrożeń w miastach. Wyniki badań z 2007 r. zawiera raport w publikacji pt. *Geografia występku i strachu. Polskie Badanie Przestępczości '07*[109]. Badania przeprowadzono za pomocą kwestionariusza, który zawierał pytania odnoszące się do wiktymizacji najbardziej dokuczliwymi dla mieszkańców miast przestępstwami. Ich wyniki przedstawiono w rozdziale 2.

Badania w ramach PBP nawiązują jednocześnie do innych prowadzonych w skali międzynarodowej, już od 1989 r., co cztery lata w ramach projektu badawczego *International Crime Wictim Surrey*, który jest największy na świecie. Do tej pory wzięło w nich udział kilkaset tysięcy respondentów. W latach 1997, 1999 i 2005

nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 28.

[107] Decyzja nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 28.

[108] M. Stefański, *Uspołecznienie policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym*, Szczytno 2007, s. 112.

[109] A. Siemaszko (red.), *Geografia występku i strachu. Polskie Badanie Przestępczości '07*, Warszawa 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zbadano mieszkańców Warszawy, by poznać rzeczywistą skalę wiktymizacji — zagrożenia przestępczością, właściwy poziom zagrożenia w tym mieście[110]. Należy pamiętać, że na poziom zagrożeń wpływa również polityka państwa i instrumenty prawno-instytucjonalne służące zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli[111].

Zagrożenie przestępczością jest najczęściej pokazywane przez prezentowanie poziomu zagrożenia, mierzonego za pomocą danych liczbowych ze statystyki przestępczości. Zagrożenie przestępczością jest pokazywane przez policję przez pryzmat ogólnej liczby przestępstw, liczby w wybranych kategoriach, granic liczebnych przestępczości, wskaźników dynamiki, wykrywalności sprawców przestępstw, wskaźników zagrożenia przypadających na liczbę ludności[112]. Do monitorowania zagrożeń to jednak nie wystarcza. Obecnie bardzo ważnym wskaźnikiem ilustrującym stan zagrożeń na danym terenie jest poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Aby państwowe i inne wyspecjalizowane organy do tego powołane mogły zapewnić bezpieczeństwo poszczególnym jednostkom i całemu społeczeństwu, niezbędna staje się identyfikacja współczesnych zagrożeń, umożliwiająca następnie ich monitoring służący świadomej kontroli i ich eliminacji. Taka identyfikacja zagrożeń, nie tylko przestępczości, lecz także innych niepożądanych zjawisk, odbywa się przez wieloaspektowe badania społeczne[113].

Poczucie bezpieczeństwa obywateli — często nazywane bezpieczeństwem subiektywnym, jest w Polsce przedmiotem systematycznych badań. Badania poczucia bezpieczeństwa, zwane często badaniami społecznymi, prowadzą ośrodki naukowe, firmy badawcze i szkoły wyższe. Badania społeczne w policji zainicjowano pod koniec lat 90. Początkowo prowadził je niezależny Ośrodek Badania Opinii Publicznej (OBOP), potem do badań włączono inne ośrodki, jak: CBOS, PBS DGA, TNS-OBOP[114].

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców bada się zarówno w odniesieniu do kraju, jak i w odniesieniu do najbliższej okolicy. Badanie poczucia bezpieczeństwa i lęku przed przestępczością było również prowadzone w ramach PBP. Wyniki tych badań społecznych są od wielu lat podstawą planowania i wdrażania krajowych i lokalnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i podnoszenia poziomu poczucia bezpieczeństwa. Jedną z ważnych firm, która od wielu lat prowadzi cykliczne badania poczucia bezpieczeństwa obywateli, jest CBOS. Te badania są wykorzystywane zarówno przez policję, jak i przez MSW oraz inne władze publiczne. Ich wyniki przedstawione

---

110 Tamże, s. 8.

111 E.M. Guzik-Makaruk (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Warszawa 2011, s. 37.

112 K. Bułat, P. Czarniak, A. Gorzelak, K. Grabowski, M. Grzyb, M. Iwański, P. Jakubek, J. Jodłowski, M. Małek, S. Młodawska-Mąsior, A. Papierz, M. Stożek, *Kryminologia. Repetytorium*, Warszawa 2010, s. 70.

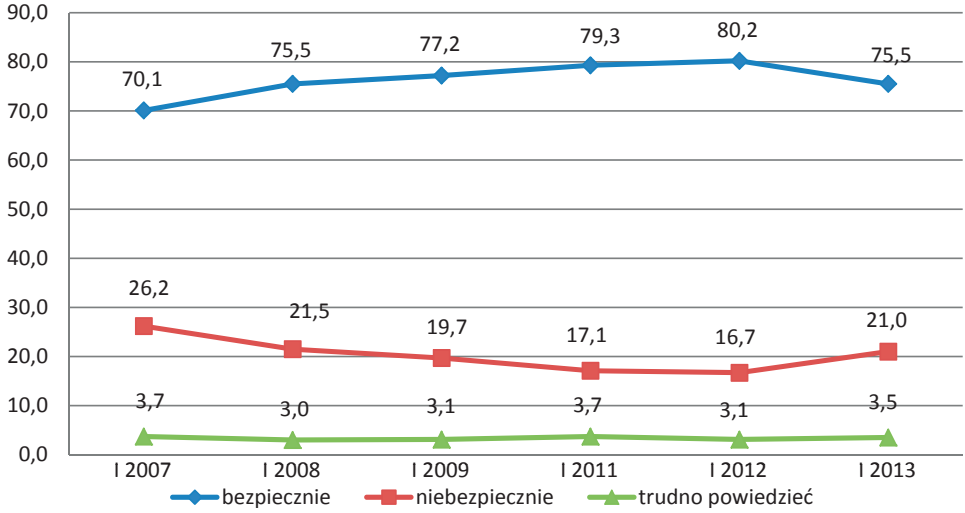
113 E.M. Guzik-Makaruk (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce…*, wyd. cyt., s. 21–22.

114 W. Ciepiela, *Public relations w systemie zarządzania Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce…*, t. 1, wyd. cyt., s. 156–157.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

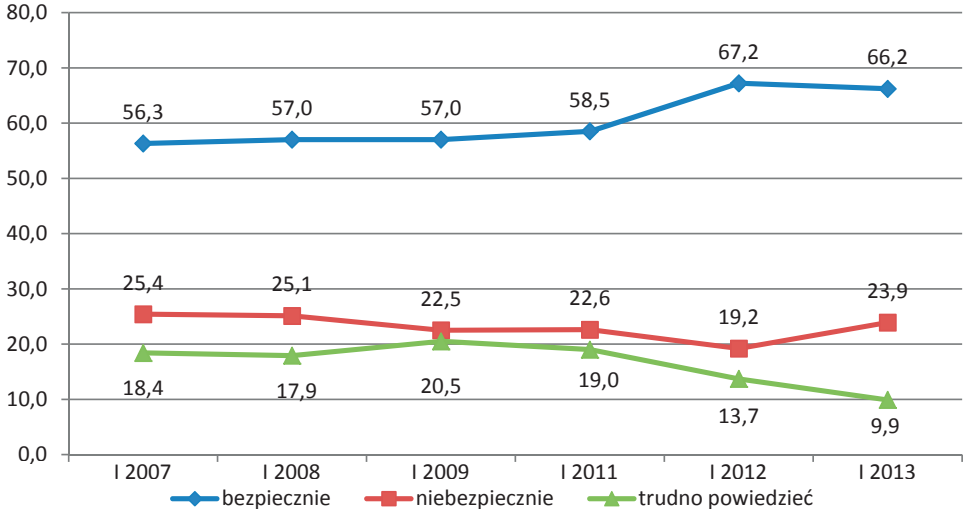
w 2013 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w ramach wspomnianego już raportu o stanie bezpieczeństwa Polski w 2012 r. pokazują, jak na przestrzeni ostatnich kilku lat mieszkańcy Polski deklarowali poczucie bezpieczeństwa. Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono niektóre dane z tych badań zawarte w cytowanym raporcie[115].

Rysunek 1. Czy czuje się Pan(i) bezpiecznie po zmroku w swojej okolicy? (w %)



Źródło: na podstawie danych CBOS *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*…, wyd. cyt.

Rysunek 2. Czy policja w walce z przestępczością w Pana(i) okolicy jest: bardzo skuteczna, raczej skuteczna, raczej nieskuteczna, bardzo nieskuteczna? (w %)



Źródło: na podstawie danych CBOS *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012*…, wyd. cyt.

[115] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 19, 20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Badania ze stycznia 2013 r. pokazały, że większość Polaków (75,5%) czuje się bezpiecznie podczas spacerów po zmroku w swojej okolicy, natomiast na brak poczucia bezpieczeństwa wskazała jedna piąta badanych. Należy zwrócić uwagę, że w stosunku do badań ze stycznia 2012 r. liczba osób deklarujących poczucie bezpieczeństwa po zmroku spadła o 4,7 punktu procentowego. Nadal jest on jednak wysoki i identyczny jak w 2008 r. (rys. 1).

W styczniu 2013 r. większość badanych Polaków 66,2% uważała policję za skuteczną. Odmiennie wypowiedziała się jedna czwarta respondentów. Odsetek Polaków, którzy uważali, że policja jest skuteczna, był nieco niższy niż w styczniu 2012 r., pozostawał jednak znacznie wyższy od uzyskiwanego w latach 2007–2011 (rys. 2).

Policja zleca także przeprowadzenie badań innym placówkom badawczym, w celu poznania poczucia bezpieczeństwa i skuteczności policji. Jedną z nich jest firma GFK Polonia, która przeprowadziła takie badania w styczniu i lutym 2011 r. na zlecenie KGP w ramach projektu PBP, a szczególnie w ramach profilu oceniającego działania komend wojewódzkich i KSP[116].

Podmiotem ważnym do kreowania bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych są komisje właściwe do spraw bezpieczeństwa i porządku (komisje bezpieczeństwa). Zostały one utworzone w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi (miejskimi) służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wśród wielu zadań komisji określonych przez ustawę o samorządzie powiatowym na pierwszym miejscu znajduje się ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Komisje są organem samorządowym, który na bieżąco monitoruje zagrożenia i współdziała z policją w przeciwdziałaniu ujawnionym zagrożeniom[117]. Powinny one wnikliwie i wszechstronnie analizować stan bezpieczeństwa i na tej podstawie kształtować lokalne strategie działania zmierzające do zapobiegania zagrożeniom, w tym przestępczości[118].

Jednym z kanałów informacyjnych o istniejących na danym terenie zagrożeniach jest skuteczna dwustronna komunikacja policji z otoczeniem przez sprawnie działający *public relations* (publiczne relacje i kontakty z otoczeniem). Prawidłowo rozwinięty w jednostkach policji *public relations* świadczy o prawidłowym, nowoczesnym zarządzaniu tą instytucją. Sprawny i dobrze działający *public relations* to dbanie o integralność ze środowiskiem otaczającym policję, to podstawa do budowania trwałych związków zaufania ze społeczeństwem. Właściwe zaufanie do policji, jak już wskazywano, to chęć do: współpracy społeczeństwa z policją, przekazywania informacji o zagrożeniach, współuczestniczenia w programach zapewniających bezpieczeństwo

[116] A. Brzeźniak, A. Chmielewska, J. Kubik, M. Lesiak, *Polskie badanie przestępczości*, cz. 4, Warszawa 2011, s. 5, 24.

[117] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011, s. 44–45.

[118] *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Szczytno 2008, s. 11–13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

lokalne. Do działań policji w ramach *public relations* należy dbałość o prawidłowe kontakty policyjnych służb prasowych (oraz policjantów na miejscu zdarzenia) z mediami (*media relations*), ponieważ media kształtują opinie na temat policji oraz są źródłem informacji o różnych zagrożeniach[119].

3.4. Wyznaczniki skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami

Skuteczność policji jest wyrażana jej oceną wewnętrzną i zewnętrzną. Ocena wewnętrzna to ocena skuteczności jednostek policyjnych w ich walce z zagrożeniami przez przełożonych służbowych, natomiast ocena zewnętrzna to ocena wystawiona policji przez społeczeństwo. Ocena wewnętrzna wynika z kontroli wewnętrznej. Przez kontrolę wewnętrzną rozumiemy działalność w organizacji elementów i instytucji kontrolnych, które funkcjonują z pozycji nadrzędności i nadzoru, lub stałą działalność istniejących w organizacjach komórek kontrolnych[120].

Najważniejszą podstawę prawną oceny jednostek Policji przez KGP było do niedawna zarządzenie nr 1147 komendanta głównego Policji w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny policji, zmienione zarządzeniem nr 3 komendanta głównego Policji z 18 stycznia 2013 r. Stare i nowe zarządzenie zakładało i zakłada ocenę komend wojewódzkich Policji przez KGP przez pryzmat realizacji podstawowych priorytetów komendanta głównego Policji, nazywanych często celami strategicznymi polskiej Policji (opracowuje się je co trzy lata). Na lata 2013–2015 komendant główny Policji wyznaczył sześć priorytetów (na lata 2010–2012 priorytetów było pięć):

— doskonalenie obsługi obywateli przez szybką i skuteczną reakcję policji na zdarzenia;
— działania policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach;
— ochrona interesów obywateli, przedsiębiorców, Skarbu Państwa przez skuteczną walkę z przestępczością gospodarczą;
— zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy policjantów i pracowników cywilnych w celu doskonalenia jakości wykonywanych przez nich zadań;
— praca policji przez wprowadzenie i wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych i finansowych;
— działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych[121].

---

[119] W Ciepiela, *Public relations w systemie zarządzania Policji*…, wyd. cyt., s. 151–161.

[120] S. Gembara, *Ocena organizacji na przykładzie Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce*…, t. 2, wyd. cyt., s. 303.

[121] Komenda Główna Policji, Biuletyn Informacji Publicznej, <http://bip.KGP.policja.gov.pl./portal/KGP/920>, dostęp: 1 lutego 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Analogicznie odbywa się ocena komend miejskich i powiatowych przez komendy wojewódzkie. Ocena jednostek Policji obejmuje co prawda te priorytety jako zadania główne, należy jednak pamiętać, że z każdego zadania głównego wynika wiele szczegółowych, cząstkowych. Do tych zadań w KGP opracowano konkretne mierniki i wskaźniki (progi satysfakcji). Zarządzenie to określa terminy rozliczania się jednostek z realizacji celów głównych i cząstkowych, także przez sporządzanie wyszczególnionych sprawozdań[122].

Jak już wielokrotnie wskazywano, najważniejszym zagrożeniem, któremu przeciwdziała policja, jest przestępczość, dlatego jednym z celów prowadzonej przez policję statystyki przestępczości i innych zagrożeń jest m.in. ocena skuteczności i efektywności jednostek Policji i porównywanie wyników ich pracy oraz ocena obciążenia[123]. Na podstawie zebranych z jednostek i przetworzonych danych o zagrożeniach co miesiąc był publikowany biuletyn informacyjny, do I kwartału 2013 r. w ramach „Temidy", a obecnie KSIP. Analiza treści zawartych w biuletynach wskazuje, jakie elementy tej statystyki są przedmiotem aktualnej comiesięcznej, kwartalnej i rocznej oceny jednostek Policji. Przedmiotem oceny są m.in. następujące dane:

— liczba postępowań wszczętych na 100 tys. mieszkańców;
— wskaźnik zagrożenia przestępstwami;
— liczba postępowań wszczętych;
— wskaźnik dynamiki postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych;
— wykrywalność przestępstw;
— liczba podejrzanych, w tym sprawców czynów karalnych.

Te kryteria obowiązują podczas pokazywania zagrożenia przestępczością w kategorii ogółem, w kategorii przestępstwa kryminalne i w wybranych siedmiu kategoriach przestępstw kryminalnych, jak: przestępstwa rozbójnicze, bójki, pobicia, uszkodzenia ciała i uszczerbki na zdrowiu, kradzieże zwykłe, kradzieże z włamaniem, kradzieże pojazdów, przestępczość narkotykowa. Analiza danych zawartych w biuletynach informacyjnych „Temida" pokazała, że ocena jednostek Policji do 2013 r. była oparta na systemie rozliczania 17 × 7 (w siedemnastu województwach wybranych siedem podstawowych kategorii przestępstw). Elementem oceny była ponadto skuteczność policji w ujawnianiu i zabezpieczaniu odzyskiwanego mienia oraz w ujawnianiu czynów karalnych popełnianych przez nieletnich[124]. W latach 2009–2012 przedmiotem szczególnej oceny ze strony KGP były

[122] Zarządzenie nr 1147 komendanta głównego Policji z 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji, Dz. Urz. KGP nr 8, poz. 57, zostało zmienione zarządzeniem nr 3 komendanta głównego Policji z 18 stycznia 2013 r.

[123] Patrz cele „Temidy" i cele KSIP zawarte w zarządzeniach KGP wdrażających te systemy.

[124] Dane statystyczne dotyczące przestępczości od stycznia do grudnia w latach 2010–2012 w wybranych jednostkach Policji opracowano na podstawie danych Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości „Temida".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komendy znajdujące się w największych polskich miastach. Szczególnej ocenie podlegały 63 komendy miejskie Policji i niektóre komendy powiatowe usytuowane w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach, które nie przekraczają tej liczby mieszkańców, lecz do 1999 r. były stolicami dawnych 49 województw. Ocena ta była zawarta w biuletynie informacyjnym „Temida" dotyczącym wybranych jednostek Policji — właśnie tych 63 funkcjonujących w wielkich i dużych miastach Polski. Zawarto w nim także dane o wynikach uzyskiwanych przez jednostki wchodzące w skład Komendy Stołecznej Policji. Ocena wybranych komend miejskich przebiegała według kryteriów systemu 17 × 7[125]. Obecnie zaś ocena i rozliczanie jednostek Policji na podstawie danych zawartych w KSIP odbywa się według podobnych kryteriów i zależy od bieżących wymogów kierownictwa polskiej Policji[126].

Ocena komend usytuowanych w dużych polskich miastach prowadzona przez KGP nie była czymś nowym. Już w 2004 r. jednostki Policji z 40 największych polskich miast, liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, były oceniane ze swej skuteczności w przeciwdziałaniu przestępstwom kryminalnym w pięciu jej podstawowych kategoriach w ramach systemu 17 × 5 (w siedemnastu województwach wybranych pięć kategorii przestępstw, tj.: kradzieże, kradzieże z włamaniem, bójki i pobicia, przestępstwa rozbójnicze, kradzieże samochodów). Jak uzasadniono, objęcie szczególnym nadzorem jednostek w największych miastach było podyktowane tym, że efektywność pracy policji w dużych miastach jest o wiele niższa niż średnia krajowa, natężenie przestępstw kryminalnych zaś jest tam o wiele większe. Statystyki policyjne pokazały, że w tych 40 największych miastach popełniono 50% wszystkich przestępstw w Polsce. Oprócz tych kategorii przestępczości, jednostki te oceniano z natężenia wszystkich przestępstw, z wykrywalności w opisanych pięciu kategoriach, z natężenia wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Oceniono także prawidłowość wykorzystania służb mundurowych. Skutkiem monitoringu było wdrażanie w razie potrzeby w jednostkach, które nie osiągnęły wymaganych progów satysfakcji, trzyletnich programów naprawczych nastawionych na neutralizację zagrożeń[127].

Problemowi skuteczności policji i jej oceny w wielkich aglomeracjach miejskich w Polsce poświęcono konferencję nt. *Żyjąc w metropolii*, przygotowaną przez KSP i ówczesnego komendanta stołecznego, nadinsp. Ryszarda Siewierskiego, która odbyła się 26 października 2004 r. w Warszawie. Na tej konferencji szczególną uwagę zwracano na rozwiązywanie przez policję problemów społecznych w dużych miastach i problemów wewnątrz tej formacji, osłabiających jej skuteczność.

[125] Patrz biuletyn informacyjny „Temida" z lat 2010–2012 w wybranych jednostkach Policji.

[126] Patrz decyzja nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. o funkcjonowaniu KSIP.

[127] A. Borkowski, *Stutysięczniki pod szczególnym nadzorem*, „Gazeta Policyjna" 2004, nr 37, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Jednocześnie dzielono się wypracowanymi dobrymi wzorcami z funkcjonowania policji w dużych miastach[128].

Uniwersalnymi wskaźnikami oceny skuteczności polskiej policji, stosowanymi przez wiele lat, były wskaźniki spadku przestępczości oraz wykrywania sprawców przestępstw. Były one stosowane w odniesieniu do wszystkich szczebli struktury organizacyjnej policji. Kryteria te początkowo nie uwzględniały głosu opinii publicznej lub uwzględniały go tylko w ograniczonym zakresie[129]. Współcześnie, aby móc efektywnie działać, policja musi się jednak liczyć z oceną wystawioną przez społeczeństwo. Do sprawnego funkcjonowania formacja ta potrzebuje społecznego zaufania. W demokratycznych państwach jest to dyrektywa celowościowa przyjmowana jako zasada. Między zaufaniem społeczeństwa do policji a efektywnością jej pracy istnieje silna korelacja. Efektywność tej formacji jest tym większa, im silniejsze jest do niej zaufanie. Gromadząc społeczne zaufanie, funkcjonariusze Policji mogą działać skuteczniej i coraz słuszniej. Wysokim zaufaniem darzy się jednak tylko taką policję, która jest efektywna, prawowita i skuteczna. Ocenia się ją przez pryzmat wyrażania tego zaufania. Dzisiaj to najważniejsza ocena wystawiana policji przez społeczeństwo[130].

Wysoka ocena policji przejawiająca się zaufaniem do niej jest istotnym czynnikiem w relacji policjant—obywatel, ponieważ zmniejsza groźbę eskalacji zdarzeń, orientuje obywatela na podporządkowanie się poleceniom policjanta, przyczynia się do dobrej współpracy z policją i wpływa na poprawę bezpieczeństwa. Dbałość o wysokie oceny społeczne policji odbywa się dzisiaj także w toku procesu jej uspołecznienia[131].

Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Komendy Głównej Policji w 2012 r. pokazały, że Polacy dobrze oceniają jakość działania polskiej policji, ponieważ 67,2% badanych ocenia tę formację jako skuteczną, natomiast aż 69,4% respondentów dobrze ocenia pracę policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania[132].

Kończąc rozważania o systemach oceny policji, musimy pamiętać, że jej kontrola zewnętrzna to nie tylko głos opinii publicznej na jej temat, lecz także ocena wynikająca z systemu funkcjonowania organów władzy oraz administracji państwowej, a także prokuratury i wymiaru sprawiedliwości. Instytucje te w toku swojego działania również oceniają na bieżąco i okresowo funkcjonowanie policji[133].

---

[128] G. Bartuszak, *Policja w dużych aglomeracjach*, „Gazeta Policyjna" 2004, nr 42, s. 3.

[129] W. Ciepiela, *Public relations w systemie zarządzania Policji*…, wyd. cyt., s. 155.

[130] W. Ciepiela, B. Hordecki, *Policja wobec jej wizerunku wśród dziennikarzy* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce*…, t. 1, wyd. cyt., s. 175.

[131] M. Stefański, *Uspołecznienie Policji*…, wyd. cyt., s. 147.

[132] J. Kubik, A. Chmielewska (oprac.), *Wyniki V edycji Polskiego Badania Przestępczości*, Warszawa 2012, s. 5, 6.

[133] S. Gembara, *Ocena organizacji na przykładzie Policji*…, wyd. cyt., s. 304.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

3.5. Współpraca policji z administracją samorządową w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa

Dla człowieka w codziennej jego egzystencji ważne jest poczucie bezpieczeństwa, a także świadomość działań podejmowanych na szczeblu lokalnym przez policję i samorządy lokalne na rzecz bezpieczeństwa. Administracja samorządowa w Polsce ma prawny obowiązek wykonywania zadań związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa. Na poziomie lokalnym najważniejszymi podmiotami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa obywateli jest policja należąca do administracji rządowej oraz samorząd lokalny — gmina i powiat. Zadania wchodzące do sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy w szczególności obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej[134].

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, także z zakresu porządku i bezpieczeństwa obywateli. Ten prawny obowiązek jest zawarty w art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym. Do zadań publicznych powiatu należy także zapewnienie wykonywania określonych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży[135].

Zadania dla administracji samorządowej ze sfery bezpieczeństwa i porządku wynikają także z ustawy o Policji. Artykuł 3 ustawy o Policji stwierdza, że wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Bezpieczeństwo obywateli należy do podstawowych i oczekiwanych wartości społecznych znacząco wpływających na jakość życia wspólnot samorządowych. Dzisiaj warunkiem koniecznym do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom, a zwłaszcza przestępczości, jest zaangażowanie lokalnych władz na rzecz bezpieczeństwa obywateli i współdziałanie w tym zakresie z policją. Samorząd terytorialny ma szerokie możliwości działania. Nie chodzi tylko o współdziałanie i wspieranie formacji działających na rzecz bezpieczeństwa (zakup dodatkowych etatów dzielnicowych, współfinansowanie policji), lecz także o uwzględnianie aspektu bezpieczeństwa podczas realizacji innych zadań samorządowych, np. projektowania inwestycji, oświetlenia ulic, przeciwdziałania bezrobociu, udzielania pomocy społecznej, organizacji ruchu lokalnego. Część zadań ponadto, podczas realizacji

[134] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594.

[135] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

których można uwzględnić kwestie bezpieczeństwa, należy do wyłącznej właściwości samorządu terytorialnego (np. budowa infrastruktury drogowej). W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego mają szersze możliwości oddziaływania na stan bezpieczeństwa i mogą w zdecydowanie większym zakresie niż policja niwelować przyczyny zagrożenia przestępczością i patologiami[136].

Bezpieczeństwo na poziomie lokalnym to również czynnik rozwojowy miast i gmin. Mówiąc wprost, tam gdzie jest niebezpiecznie, nie ma miejsca na inwestycje, pozyskiwanie kapitału, nie tworzy się nowych przedsięwzięć, nie pojawiają się nowe idee, nie ma szans rozwinąć się rynek turystyczny. Bezpieczeństwo nabiera szczególnego znaczenia w wypadku rewitalizacji zaniedbanych, zwłaszcza w miastach, dzielnic, nie chodzi więc tu tylko o odnawianie budynków, poprawę stanu ulic i chodników, ale o to, by w tych dzielnicach każdy, nie tylko mieszkaniec miasta, czuł się bezpiecznie. Można powiedzieć, że wzrost bezpieczeństwa współcześnie jest czynnikiem prorozwojowym przede wszystkim miast[137].

Jednostki samorządowe mają istotny wpływ na działalność policji na szczeblu lokalnym, tj. w powiatach, miastach i gminach. Wpływ ten uwidacznia się przez:

— udział organów samorządu w obsadzaniu stanowisk kierowniczych w jednostkach policji;
— składanie przez policję sprawozdań z działalności i informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa oraz działania policji na żądanie organów samorządu;
— prawo żądania przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa;
— tworzenie i funkcjonowanie rewirów dzielnicowych i posterunków Policji, finansowanie dodatkowych etatów dzielnicowych;
— dofinansowanie policji przez jednostki samorządu[138].

Pierwsze trzy prawa i powinności policji zostały już scharakteryzowane w toku prezentowania instytucji samorządowych działających w sferze bezpieczeństwa, dlatego w tym miejscu uwaga zostanie skupiona na wynikających z punktów 4 i 5.

Zgodnie z przepisem art. 8a ustawy o Policji komendant powiatowy, miejski Policji może tworzyć rewiry dzielnicowych lub posterunki Policji na zasadach określonych przez komendanta głównego. Komendant główny określił te zasady w zarządzeniu nr 1041 w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania jednostek Policji, które było już przedmiotem analizy. Specyfiką miejską jest tworzenie rewirów dzielnicowych przez komendantów miejskich i powiatowych, specyfiką pozamiejską zaś jest tworzenie posterunków przez komendantów powiatowych. Podczas wyznaczania rejonów dzielnicowych uwzględnia się

---

136 A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań 2007, s. 11, 12.

137 Tamże, s. 6.

138 Przepisy regulujące te zagadnienia zawarte są w rozdziale 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji…

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

następujące kryteria: ogólną liczbę ludności i jej strukturę demograficzną, gęstość zaludnienia, poziom zagrożenia przestępstwami i wykroczeniami, liczbę zdarzeń wymagających interwencji policji, rozpoznanie w zakresie występowania zjawisk kryminogennych, lokalizacje placówek oświatowych, wychowawczych, obiektów użyteczności publicznej i innych miejsc intensywnego pobytu mieszkańców i osób przyjezdnych. Rewiry dzielnicowych i praca dzielnicowego to elementy wpływające znacząco na stan bezpieczeństwa w miastach. Społeczność lokalna i przedstawiciele samorządu lokalnego mogą sygnalizować potrzebę utworzenia takich komórek policji, gdy przemawia za tym interes społeczny, tzn. stopień zagrożenia przestępczością czy duża odległość od siedziby komendy miejskiej Policji lub komisariatu Policji[139]. Do zakresu działania rewirów dzielnicowych do niedawna należała tylko realizacja zadań prewencyjnych oraz administracyjno-porządkowych. Od kwietnia 2012 r. rozszerzył się jednak katalog czynności prowadzonych przez dzielnicowych i kierownika rewiru. Na mocy zarządzenia nr 115 komendanta głównego Policji z 13 kwietnia 2012 r. w sprawie form i wykonywania zadań przez dzielnicowych w rewirach dzielnicowym przydzielono nowe obowiązki. Teraz mogą być im przydzielone do prowadzenia także postępowania przygotowawcze i sprawdzające. Według treści nowego zarządzenia takie przydzielenie może się odbyć w uzasadnionych przypadkach tylko w zakresie przestępstw przeciwko opiece i rodzinie, jeżeli te popełniono w rejonie służbowym dzielnicowego. Dzielnicowi w miastach mogą więc teraz prowadzić postępowania przygotowawcze także w formie dochodzenia[140].

Ustawodawca w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji stworzył możliwości jej współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Na tej podstawie jednostki samorządu, dzięki finansowym środkom własnym, mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Kolejną formą wsparcia finansowego policji przez samorządy jest utrzymanie dodatkowych etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji (art. 13 ust. 4 ustawy o Policji). Na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów policji w rewirach i posterunkach na terenie powiatu lub gminy może się zwiększyć ponad liczbę etatów danej komendy powiatowej Policji i komendy miejskiej Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania tych etatów przez okres co najmniej pięciu lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między komendantem miejskim, powiatowym Policji a organem powiatu lub gminy. Forma takiego porozumienia nie jest dowolna. O tym, jak ono musi wyglądać, zadecydował

[139] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja*…, wyd. cyt., s. 19.

[140] Zarządzenie nr 115 komendanta głównego Policji z 13 kwietnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych, Dz. Urz. KGP poz. 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

minister spraw wewnętrznych w stosownym rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 pkt 5 ustawy o Policji[141].

Rada powiatu (miasta) lub gminy może przekazać na rzecz policji środki stanowiące dochody własne powiatu lub gminy z przeznaczeniem na rekompensaty pieniężne za czas służby przekraczający ustawowo określoną normę oraz na nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów właściwych miejscowo komend i komisariatów Policji (art. 13 ust. 4a ustawy o Policji). Warunkiem koniecznym do przekazywania policji środków własnych powiatu lub gminy jest zawarcie stosownych porozumień, podobnie jak na finansowanie dodatkowych etatów. Sposób przekazywania środków finansowych odbywa się obecnie przez funkcjonujący Fundusz Wsparcia Policji. Środki z tego funduszu są przeznaczone na cele, które wymieniono. Oprócz opisanych form pomocy finansowej, samorządy mogą przekazywać także pomoc dla policji w formie darowizn rzeczowych[142].

Z danych KGP wynika, że główne obszary współpracy policji z administracją samorządową na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego obejmują:

— współpracę w ramach powiatowych, miejskich i gminnych komisji bezpieczeństwa podległych starostom, prezydentom miast i wójtom;
— codzienną współpracę policji w miastach ze strażami miejskimi (gdy takie powołano) polegającą na: organizowaniu wspólnych patroli, podziale obowiązków związanych z nadzorem nad stanem porządku publicznego w określonych rejonach, korzystaniu ze wspólnych doświadczeń, wspólnej realizacji programów profilaktycznych i prewencyjnych;
— wsparcie finansowe dla jednostek policji i dodatkowe etaty, w tym finansowanie płatnych, dodatkowych patroli;
— podejmowanie inicjatyw i budowę monitoringu wizyjnego;
— opracowanie i wdrażanie programów profilaktycznych[143].

Udzielane przez samorządy wsparcie finansowe dla policji jest elementem, który w sposób oczywisty poprawia efektywność działania policji na szczeblu lokalnym. Bardzo duże znaczenie ma obecnie funkcjonowanie dodatkowych patroli policji finansowanych przez samorządy. Istotnym efektem tych patroli jest ich prewencyjne oddziaływanie. Policjanci różnych pionów, pełniąc służbę w ściśle określonych rejonach wyznaczonych na podstawie informacji o występujących zagrożeniach, bezpośrednio przyczyniają się do ograniczenia lub całkowitej likwidacji

[141] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji, DzU nr 22, poz. 208 ze zm.

[142] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja*…, wyd. cyt., s. 21.

[143] E. Wieremczuk, *Współpraca Policji z administracją samorządową w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości* [w:] A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Bielsko-Biała 2008, s. 44.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

przestępczości w dzielnicach miast. Z całą pewnością należy stwierdzić, że funkcjonowanie dodatkowych płatnych patroli to ważny element realizacji społecznych oczekiwań i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa, a to jest przecież ważny priorytet policji i władz samorządowych[144].

Wszystkie formy współpracy policji z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami publicznymi wymagają sporządzenia odpowiednich porozumień o współpracy, które podpisują komendanci jednostek policji i administracji samorządowej[145]. Głównym drogowskazem wskazującym zasadnicze obszary współpracy samorządu terytorialnego jest rządowy program „Razem bezpieczniej" poświęcony ograniczaniu przestępczości i aspołecznych zachowań[146]. Program ten zakłada włączenie do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego wielu podmiotów, tj. służb, inspekcji, straży, w tym policji, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, szkół, placówek wychowawczych itp. Program ten zwraca szczególną uwagę na:

— bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania;
— przemoc w rodzinie;
— bezpieczeństwo w szkole;
— bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
— bezpieczeństwo w ruchu drogowym;
— ochronę dziedzictwa narodowego;
— bezpieczeństwo w działalności gospodarczej.

Bardzo wiele miejsca w tym programie poświęcono szeroko pojętej profilaktyce, zapobieganiu przestępczości i innym aspołecznym zachowaniom. Program jest adresowany zwłaszcza do środowisk młodzieży. Został nakreślony na lata 2007–2015 i zakłada wypełnienie treścią założeń programu przez budowanie zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa właśnie na szczeblu lokalnym[147].

Realizacja zadań policji z zakresu zapobiegania przestępczości na szczeblu lokalnym i przeciwdziałania innym zjawiskom przestępczym nie jest możliwa bez prowadzenia ścisłej współpracy z organami samorządu i społecznością lokalną. Przeciwdziałanie zagrożeniom odbywa się w formie programów profilaktycznych i prewencyjnych. Programy profilaktyczne są określane jako plan przedsięwzięć, czynności i metod działania, ich celem jest zabezpieczenie ludzi przed doznaniem szkody, niedopuszczenie do występowania zjawisk niekorzystnych społecznie,

---

144 Tamże, s. 62, 63.

145 T. Kowalczyk, M. Lorek, *Zmiany organizacyjne w Policji na przykładzie KWP w Radomiu* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.), *Public Management 2011*…, t. 2, wyd. cyt., s. 297–303.

146 „Razem bezpieczniej" to rządowy program opracowany w MSWiA i przyjęty uchwałą nr 218 Rady Ministrów z 18 grudnia 2006 r., RM 11-210-06.

147 *Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej"*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Warszawa 2007, s. 24–36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

do potencjalnych zagrożeń. Programy prewencyjne natomiast to zaplanowane działania ukierunkowane na ograniczenie oddziaływania czynników stwarzających mierzalne zagrożenie dla społeczeństwa. W działaniach prewencyjnych zakłada się współdziałanie wielu podmiotów, w tym grup społecznych i osób indywidualnych. Programy formułuje się na podstawie oceny stanu bezpieczeństwa, oceny społecznej i innego wieloaspektowego gromadzenia informacji o zagrożeniach. Jeżeli analiza stanu bezpieczeństwa i informacje o zagrożeniach z innych źródeł wskazują, że na danym terenie stan bezpieczeństwa nie jest społecznie akceptowany, a jakość bieżących działań policji i innych podmiotów funkcjonujących na płaszczyźnie bezpieczeństwa nie zaspokaja w pełni potrzeb społecznych z zakresu bezpieczeństwa, to przystępuje się do planowania dodatkowych działań zapobiegawczych. W przygotowaniu działań prewencyjnych pomaga obecnie MSW przez wydanie odpowiedniej instrukcji, zgodnie z którą, przystępując do prac nad utworzeniem programu, powinno się określić: cel, potrzeby, sposób realizacji, podmioty realizujące program, oczekiwania społeczne i efekty realizacji oraz ocenę stopnia wykonania programu. Już na etapie budowania programów prewencyjnych musi dochodzić do współpracy policji z organami samorządu. Często jako zasada występuje w Polsce praktyka, że takie programy są inicjowane przez policję. Nie jest to jednak właściwa praktyka. Policja musi co prawda wskazywać na obszary zagrożeń, lecz inicjatywa o budowaniu programów powinna się rodzić na szczeblu władz samorządowych i ich organów, w tym komisji bezpieczeństwa. Program musi być odbiciem potrzeby społecznej i aktywności środowisk odpowiedzialnych za obszary, których ta potrzeba dotyczy. Musi też wskazywać pozapolicyjne źródła jego finansowania[148].

Szczególne miejsce w realizacji prewencji i profilaktyki samorządowej zajmują miejskie komisje bezpieczeństwa. Powinny one wnikliwie i wszechstronnie analizować stan bezpieczeństwa obejmujący lokalne problemy bezpieczeństwa i wiktymizacji. Na tej podstawie powinny kształtować lokalne strategie działania przez przygotowanie miejskich programów zapobiegania przestępczości, po ich opracowaniu zaś powinny określać kluczowych jego partnerów i mobilizować ich do wspólnych działań[149].

W toku wdrażania programów musi dochodzić nie tylko do ścisłej współpracy policji z administracją samorządową, lecz także wieloma innymi podmiotami wskazanymi w programach. Realizacja programu powinna opierać się na integracji różnych środowisk lokalnych, koordynacji działań i ich koncentracji na wzajemnym wspomaganiu się różnych podmiotów. Najbardziej aktywnymi podmiotami biorącymi udział w programach, jak pokazuje praktyka, są przedstawiciele administracji samorządowej, komisji bezpieczeństwa i porządku, społeczności lokalnej, grup docelowych (których dotyczy program), producentów, dystrybutorów urządzeń

[148] T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 302–312.

[149] *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa*…, wyd. cyt., s. 12–13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zabezpieczających, firm ochrony osób i mienia, straży miejskich, firm ubezpieczeniowych, urzędów pracy, spółdzielni mieszkaniowych, środków masowego przekazu. Każde miasto, jego władze i policja identyfikują swoje zagrożenia i wychodzą im naprzeciw przez m.in. właśnie takie programy. Najwięcej jest programów adresowanych do środowisk młodzieżowych. Najczęściej są poświęcone rozwiązywaniu problemów narkotykowych i alkoholowych, bezpieczeństwu ruchu drogowego, przemocy w szkołach, likwidacji zagrożeń w miejscach publicznych, kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni publicznych. Przyjmują różne nazwy, jak: „Bezpieczna szkoła", „Stop narkotykom", „Bezpieczne miasto" itp.[150]

Nowym modelem działania policji, zwłaszcza na terenach miejskich, jest strategia *Community Policing*. Według Andrzeja Urbana jest ona nastawiona na osiągnięcie społecznej kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia, poprawienie jakości życia, usprawnienie pracy i podniesienie autorytetu policji przez proaktywne wykorzystanie środków społecznych do zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępczych. Zakłada ona wspólne rozwiązywanie problemów przez: policję, inne podmioty działające w sferze bezpieczeństwa, administrację samorządową i mieszkańców[151].

Strategia ta zakłada ścisłą współpracę policji w rozwiązywaniu problemów z administracją samorządową miast (*problem solving*). Współpraca zakłada niwelowanie przyczyn przestępczości. Administracja samorządowa ma być tym podmiotem, który będzie inicjował określone przedsięwzięcia i włączał do realizacji tej strategii wiele podmiotów spoza sfery bezpieczeństwa (np. administrację budynków mieszkalnych). Właśnie administracja samorządowa ma pomagać policji w mobilizowaniu i angażowaniu sił, instytucji i ludzi do włączenia się do tej strategii. *Community Policing* zakłada także zbliżenie policji do społeczeństwa przez budowanie długotrwałych, partnerskich relacji policjanta z samorządem lokalnym, z mieszkańcami, kościołem, lokalnym biznesem, szpitalem, organizacjami pozarządowymi itp. Działalność policjanta odpowiedzialnego za rejon — dzielnicowego, zakłada pobudzenie społecznej czujności, stworzenie „sieci" osób i instytucji współdziałających ze sobą i z policją w celu poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych[152].

[150] Tamże, s. 307–311.

[151] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*…, wyd. cyt., s. 123.

[152] Tamże, s. 124–125.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 4

Zintegrowane podejście do problematyki bezpieczeństwa w aglomeracji warszawskiej

4.1. Ustrój aglomeracji warszawskiej

Przed opisem zagadnień o ustroju Warszawy należy odnieść się krótko do charakterystyki tego miasta i przedstawić jego znaczenie. Stolica Rzeczypospolitej Polskiej m.st. Warszawa jest gminą miejską mającą status miasta na prawach powiatu, podobnie jak i wszystkie największe polskie miasta. Jest to największe miasto Polski, którego liczba ludności osiągnęła 1 709 781, a powierzchnia miasta to 517,24 km kw.[1] Warszawa i okalające powiaty wchodzące w skład szeroko pojętej aglomeracji warszawskiej, zamieszkałe przez blisko 3 mln mieszkańców, to jednocześnie teren działania garnizonu stołecznego Policji. Zaludnienie na terenie Warszawy należy do największych w kraju i wynosi 3,300 mieszkańców na kilometr kwadratowy. Miasto jest największym węzłem komunikacyjnym w kraju, o silnie rozwiniętej strukturze komunikacyjnej. Funkcjonuje tu 235 linii autobusowych o łącznej długości 2600 km, 28 linii tramwajowych o łącznej długości 242 km. Pierwsza linia metra o długości 23,1 km ma 21 stacji. Międzynarodowy port lotniczy Warszawa-Okęcie rocznie obsługuje ponad 9 mln pasażerów. Stolica to ważny europejski ośrodek kultury, nauki, polityki i gospodarki wielosektorowej. Mieści się tu 76 największych w kraju uczelni, studenci zaś stanowią populację liczącą ok. 500 tys. osób. W mieście funkcjonuje 283 szkół podstawowych, 224 gimnazja i 186 liceów. Warszawa to największe centrum przemysłowe i kulturalne naszego kraju. Działa tu ponad 313 tys. firm sektora prywatnego i publicznego oraz kilkadziesiąt stałych teatrów, w tym dwa najważniejsze i najstarsze, tj. Teatr Narodowy założony w 1765 r. oraz Teatr Wielki założony w 1778 r. Znajdują się tu siedziby parlamentu, prezydenta RP, rządu i innych władz centralnych oraz liczne placówki dyplomatyczne obcych państw. Warszawa to największe w kraju centrum handlowo-finansowe[2].

Ustrój prawny stolicy opiera się na odrębnej regulacji prawnej dotyczącej tylko tego miasta — na ustawie z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy,

---

[1] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010, Warszawa 2010, s. 205.

[2] *Warszawa — miasto naszej służby i pracy*, Warszawa 2009, s. 2–3; zob. także A. Najgebauer (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego, na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, Warszawa 2009, s. 563.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

nazywanej często w literaturze „warszawską konstytucją”[3]. Warszawa dzieli się na jednostki pomocnicze — dzielnice, których utworzenie jest obowiązkowe. Rada m.st. Warszawy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy uchwałą może tworzyć, znosić, łączyć i dzielić jednostki pomocnicze (art. 5 ust. 2 tejże ustawy). Dzielnicami Warszawy są: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz.

Przed wejściem w życie obowiązującej ustawy status prawny Warszawy w przeciwieństwie do innych polskich miast wynikał także z odrębnych uregulowań ustawowych. Poprzedni ustrój miasta był oparty na ustawie z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[4]. Sankcjonowała ona utworzenie na terenie aglomeracji warszawskiej m.st. Warszawy, w którego skład wchodziły gmina Warszawa-Centrum oraz 10 gmin peryferyjnych. Warszawa od 1994 r. stała się metropolitalnym związkiem komunalnym o szczególnym zakresie działania. Status prawny tego miasta opierał się na koncepcji jednoszczeblowości samorządu, wynikającej z uregulowań prawnych z 1990 r. dotyczących samorządów w Polsce. Jako związek komunalny stworzony do wspólnego wykonywania zadań przez poszczególne gminy Warszawa otrzymała wtedy dodatkowe szczególne uprawnienia wynikające z tej ustawy. Artykuł 5 stanowił, że do zakresu zadań m.st. Warszawy należały także sprawy związane z: planowaniem strategii rozwoju i zagospodarowania miasta, przedsięwzięciami publicznymi o charakterze infrastrukturalnym mającymi znaczenie dla międzygminnej współpracy na rzecz tych przedsięwzięć, wspomaganiem gmin w celu wyrównywania rażących dysproporcji w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Największa gmina Warszawa-Centrum została podzielona na siedem jednostek pomocniczych — dzielnic. Utworzony związek komunalny podkreślał swoją metropolitalność przez używanie nazwy „miasto stołeczne Warszawa”. Nazwy wszystkich gmin i dzielnic zawierały w sobie człon „Warszawa”. Zdaniem Magdaleny Niziołek ustrój z 1994 r. wzbudzał wiele kontrowersji, przede wszystkim zarzucano mu nadmierne skomplikowanie, zwłaszcza w sferze zarządzania miastem. Dzielnice w gminie Warszawa-Centrum były w swoim działaniu bardziej autonomiczne niż zwykłe jednostki pomocnicze działające jako gminy. Zarządzanie całym miastem wymagało wielu uzgodnień między członkami związku. Niejasne też były konsekwencje proceduralne statusu Warszawy jako związku[5].

Sprawę modelu zarządzania stolicą dodatkowo skomplikowało wprowadzenie w 1998 r. kolejnych stopni samorządu państwa — powiatu i województwa. Powstało

[3] Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU nr 41, poz. 361 ze zm.

[4] Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU nr 48, poz. 195.

[5] M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 111–114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wówczas województwo mazowieckie obejmujące m.st. Warszawę z siedzibą władz w Warszawie, ale także powiat warszawski, którego obszar pokrywał się dokładnie z obszarem m.st. Warszawy. Ustrój Warszawy w wyniku reformy samorządowej z 1998 r. stał się jeszcze bardziej nieczytelny, niespójny i wielopoziomowy. Stanisław Wyganowski, pierwszy po transformacji ustrojowej prezydent Warszawy nadanie statusu powiatu ziemskiego na i tak niedoskonały ustrój miasta nazwał „stołeczną katastrofą". Podkreślił, że nigdzie na świecie stolice państw będące jednocześnie dużymi metropoliami nie są powiatami ziemskimi[6].

Na obszarze miasta funkcjonowały władze odrębnych gmin wchodzących w skład m.st. Warszawy jako pierwszy szczebel samorządu. W gminie Warszawa-Centrum dodatkowo funkcjonowało siedem dzielnic będących jednostkami pomocniczymi tej gminy. Jako drugi szczebel w Warszawie funkcjonowały władze związku komunalnego i powiatu ziemskiego. Nad tym wszystkim górowały jeszcze wspólne dla Warszawy i jej okolic władze samorządowe województwa mazowieckiego.

To duże skomplikowanie sfery zarządzania stolicą nasiliła reforma administracyjna z 1998 r., w wyniku której stolicę państwa „wtopiono" w duże województwo mazowieckie i odcięto od funkcjonalnie z nią związanych, a pozostających na zewnątrz, jednostek administracyjnych stopnia podstawowego — gmin. Wyizolowanie Warszawy w granicach administracyjnych w stosunku do funkcjonalnie związanego z nią obszaru zewnętrznego stanowi do dzisiaj istotną barierę rozwoju stolicy traktowanej jako metropolia.

Podwaliny pod obecny ustrój m.st. Warszawy dały projekty ustaw zakładających nowelizację ustawy z 1994 r. lub gruntowną przebudowę skomplikowanego ówczesnego ustroju tego miasta. W sumie w ciągu dziewięciu lat od uchwalenia poprzedniej ustawy do Sejmu RP wpłynęło kilkanaście takich projektów. Wszyscy wnioskodawcy byli zgodni co do tego, że Warszawa ze względu na rozległe terytorium, olbrzymią liczbę ludności i konieczność pełnienia funkcji stołecznych wymaga rozwiązań odmiennych, szczególnych, będących na gruncie prawa *lex specialis* w stosunku do ustroju pozostałych polskich miast. Stąd też pojawiły się poglądy, że aglomeracja warszawska powinna uzyskać status województwa, jako region stołeczny (metropolitalny) z 69 okolicznymi gminami, podobnie jak Berlin, Paryż, Madryt i Londyn. Próbą reformowania ustroju Warszawy zgodnie z wnioskami zawartymi w wielu projektach reformatorskich odwołującymi się w znaczącej większości do podkreślenia metropolitalności tego miasta była ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Przewidywała ona utworzenie Warszawskiego Zespołu Miejskiego — WZM, który miał mieć prawdziwie metropolitalny charakter. Do tego zespołu, oprócz gmin warszawskich, miały wchodzić także powiaty wokół Warszawy i gminy wchodzące w ich skład. W konsekwencji Sejm RP przyjął ustawę o WZM, która miała ułatwić rozwiązywanie wspólnych problemów stolicy i jej okolic. Pomimo jej uchwalenia, nie weszła

[6] S. Wyganowski, *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota" 1998, nr 38, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w życie, gdyż prezydent RP Aleksander Kwaśniewski skorzystał z przysługującego mu prawa i ją zawetował[7].

Następną reformę ustroju m.st. Warszawy przeprowadzono w 2002 r. Stała się prawem obowiązującym do dzisiaj. Na mocy ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy struktura organizacyjna samorządu warszawskiego została spłaszczona. Powiat ziemski warszawski zlikwidowano, gmina Sulejówek wchodząca do tej pory do powiatu warszawskiego weszła w skład powiatu mińskiego. Z pięciu dotychczasowych szczebli ustanowiono tylko dwa. Zamiast 11 gmin warszawskich ustawa z 2002 r. utworzyła jedną gminę mającą status miasta na prawach powiatu podzieloną na 18 dzielnic. Ustawa stanowi, że miastem zarządza 60-osobowa Rada Miasta i jej zarząd z prezydentem miasta na czele. Dzielnice Warszawy są jednostkami pomocniczymi tego miasta, mające jednak pewne atrybuty gminy, np. własne finanse. Artykuł 10 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy stwierdza, że w każdej z dzielnic działa rada dzielnicy i zarząd dzielnicy. Na czele zarządu stoi burmistrz dzielnicy. Artykuł 3 ustawy stwierdza ponadto, że Warszawa wykonuje także inne zadania związane z tym, że jest stolicą państwa. Zadaniami tymi jest zapewnienie warunków do:

— funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa;
— funkcjonowania przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych;
— przyjmowania delegacji zagranicznych;
— funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Nowa bardzo duża gmina przejęła całość zadań przewidzianych w przepisach, dotyczących samorządu gminnego i powiatowego, a ponadto zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta. Wszystkie jednostki organizacyjne dotychczasowych gmin warszawskich, związku komunalnego m.st. Warszawy i powiatu warszawskiego wraz ze służbami, inspekcjami i strażami stały się jednostkami jednej gminy — m.st. Warszawy. Obecny ustrój tego miasta cechuje się jednak wysokim stopniem koncentracji zadań i ich centralizacji we władzach miasta na prawach powiatu. Mimo że w stolicy obserwuje się przekazywanie części zadań dzielnicom, to nie można tego, zdaniem Teresy Rabskiej, uznać za formę decentralizacji władzy, gdyż dzielnice nie stanowią jednostek samorządu terytorialnego. Tę formę przekazywania uprawnień w dół na dzielnice można co najwyżej nazwać dekoncentracją uprawnień Rady m.st. Warszawy na podstawie stosownych uchwał[8].

Szczegółowe uregulowanie prawne ustroju miasta Warszawy znalazło swoje odbicie w uchwalonym przez Radę Miasta po uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów RP *Statucie miasta stołecznego Warszawy*. Delegację ustawową do opracowania statutu stanowi art. 4 obowiązującej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Paragraf 1 statutu stanowi, że miasto jest gminą na prawach powiatu,

[7] M. Niziołek, *Problemy ustroju*…, wyd. cyt., s. 115–128.

[8] T. Rabska, *Jaka będziesz Warszawo*, „Rzeczypospolita" z 20 września 2002 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

a jego mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową. § 4 zaś stanowi, że do zadań dzielnic należą sprawy niezastrzeżone do organów miasta, dotyczące spraw lokalnych o zasięgu dzielnicowym. Statut miasta reguluje w szczególności sprawy dotyczące: zakresu i zasad działania miasta, kompetencji jego organów, w tym Rady Miasta, prezydenta miasta, zasad gospodarki finansowej oraz statusu pracowników samorządowych miasta[9].

4.2. Charakterystyka zagrożeń występujących na terenie Warszawy

Warszawa, jak już wskazano, jest miastem o bardzo mocno rozbudowanej infrastrukturze przemysłowej, komunikacyjnej, kulturalnej, oświatowej, naukowej, mieszkaniowej i handlowej. Takie nasilenie występowania instytucji, firm, centrów handlowych, węzłów komunikacyjnych, blokowisk i dużych skupisk ludności generuje pojawianie się licznych zagrożeń dla bezpieczeństwa tego miasta. Wśród zagrożeń społecznych ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego najbardziej dokuczliwym zagrożeniem dla mieszkańców stolicy i osób tu przebywających jest przestępczość, zwłaszcza o charakterze kryminalnym. Obraz zagrożeń przestępczością w Warszawie najpełniej ilustrują dane zawarte w policyjnym systemie „Temida".

W toku zbierania danych o działalności policji garnizonu warszawskiego wykorzystano także w dość szerokim zakresie materiały obejmujące dane z opracowań własnych tej komendy i obrazujące nie tylko stan zagrożeń w mieście, lecz także: organizację i funkcjonowanie jednostek Policji w Warszawie, współpracę policji z samorządem warszawskim oraz działalność samorządu miasta Warszawy na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w mieście, w tym obrazujące pomoc finansową ze strony miasta przeznaczoną dla KSP i poszczególnych komend rejonowych funkcjonujących w Warszawie. Materiały przedstawiono autorowi w Komendzie Stołecznej Policji po uzyskaniu na to zgody ówczesnego komendanta stołecznego insp. Mirosława Schosslera.

Analiza danych zawartych w policyjnym systemie statystyki „Temida" pokazuje, że w latach 2007–2011 w stolicy przeważała przestępczość kryminalna. Wskaźnik ilustrujący stosunek przestępczości kryminalnej do ogółu całej przestępczości w 2010 r. średnio w Polsce wyniósł 68,4%. Z analizy tych danych i danych opracowanych w Wydziale Wywiadu Kryminalnego KSP dotyczących obrazu przestępczości w stolicy wynika, że stosunek liczby przestępstw ogółem

[9] Statut m.st. Warszawy przyjęto uchwałą nr XXII/743/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia statutu miasta stołecznego Warszawy, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego (dalej: Dz. Urz. Woj. Maz.) nr 23, poz. 875 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

do liczby przestępstw kryminalnych w Warszawie jest tu znacznie wyższy niż średni w kraju. W latach 2010 i 2011 utrzymywał się on na podobnym poziomie i wynosił po 83%, w latach zaś 2008 i 2009 był jeszcze wyższy, na poziomie 84%. Z porównania danych ogólnokrajowych z „warszawskimi" widać wyraźnie, że wskaźnik ten w Warszawie na koniec 2011 r. był o ok. 15% wyższy niż średni przyjęty dla kraju. Na każde 10 popełnionych przestępstw 8 stanowią przestępstwa należące do kategorii kryminalne[10]. Zagrożenie przestępczością ogółem i przestępczością o charakterze kryminalnym przez pokazanie liczby przestępstw stwierdzonych w tych kategoriach i ich dynamiki w latach 2007–2012 przedstawiono w tabeli 1[11].

Tabela 1. Liczba przestępstw z kategorii ogółem i kryminalne stwierdzonych na terenie Warszawy w latach 2007–2012 i ich dynamika

Kategorie przestępstw	Liczba przestępstw w poszczególnych latach						Dynamika od 2007 r. do 2012 r.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Ogółem	65 306	56 736	58 307	57 302	57 644	57 087	spadek o 13%
Kryminalne	54 278	47 491	48 793	47 422	47 673	47 625	spadek o 12%

Źródło: opracowano na podstawie danych KSP

Dane zawarte w tabeli 1 pokazują, że w analizowanym okresie zmniejszyło się zagrożenie przestępczością w Warszawie. Porównując rok 2007 z rokiem 2012, można stwierdzić, że liczba przestępstw w kategorii ogółem zmniejszyła się o 13%, w kategorii kryminalne natomiast o 12%. Widać więc, że wystąpił trend malejący w zagrożeniu przestępczością. Tym samym można stwierdzić, że stan bezpieczeństwa w mieście się poprawił, co nastąpiło przez ograniczenie liczby przestępstw stwierdzonych w tych dwu kategoriach.

Z analizy danych dotyczących poszczególnych kategorii rodzajowych przestępczości kryminalnej, wynika wyraźnie, że w Warszawie dominują przestępstwa przeciwko mieniu, przeciwko życiu i zdrowiu i z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Rodzajowo są to następujące kategorie: kradzieże rzeczy cudzej, kradzieże z włamaniem, uszkodzenia rzeczy, kradzieże samochodów, przestępstwa rozbójnicze (rozboje, wymuszenia rozbójnicze i kradzieże rozbójnicze), uszczerbki na zdrowiu, bójki i pobicia oraz tzw. przestępstwa narkotykowe. Zagrożenie tymi przestępstwami w okresie od 2007 do 2012 r. przedstawiono w tabeli 2[12].

[10] Dane statystyczne o przestępczości od stycznia do grudnia w latach 2008–2012 opracowano na podstawie udostępnionych w KSP danych z Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości „Temida" oraz na podstawie danych uzyskanych w KSP — informacja Wydziału Wywiadu Kryminalnego KSP z 21 września 2012 r.

[11] Tamże.

[12] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 2. Liczba przestępstw kryminalnych w poszczególnych kategoriach dominujących w Warszawie i ich dynamika w latach 2007–2012

Kategorie	Liczba przestępstw w poszczególnych latach						Dynamika od 2007 r. do 2012 r.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Kradzieże rzeczy cudzej	21 618	19 562	19 806	19 077	18 982	19 351	spadek o 11%
Kradzieże z włamaniem	7 929	6 513	7 706	6 599	6 215	6 154	spadek o 22%
Przestępstwa rozbójnicze	1 901	1 637	1 518	1 399	1 286	1 048	spadek o 45%
Kradzieże samochodów	2 820	2 306	2 301	2 154	2 142	2 043	spadek o 28%
Uszkodzenia rzeczy	4 294	4 626	5 218	5 025	5 090	4 537	wzrost o 6%
Bójki i pobicie	437	489	445	432	438	406	spadek o 7%
Uszczerbki na zdrowiu	404	402	408	517	531	422	wzrost o 5%
Przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	3 608	3 028	3 371	3 641	3 855	3 729	wzrost o 3%

Źródło: opracowano na podstawie danych uzyskanych w KSP

Z danych tych wynika, że zagrożenie najbardziej dokuczliwymi dla mieszkańców stolicy przestępstw w większości kategorii w analizowanym okresie się zmniejszyło, co wpisuje się w ogólną tendencję spadku liczby przestępstw i w pozytywny trend związany z poprawą bezpieczeństwa w Warszawie. Istnieją jednak kategorie przestępstw, w których wypadku nastąpił nieznaczny wzrost zagrożenia. Do tych kategorii zaliczamy uszkodzenia rzeczy, uszczerbki na zdrowiu oraz przestępstwa o charakterze narkotykowym.

Jednym z bardzo dokuczliwych zagrożeń w stolicy były kradzieże samochodów. Z informacji zawartej w internetowym wydaniu „Gazety Wyborczej" (Gazeta.pl, Warszawa), opublikowanej na podstawie danych policyjnych, wynika, że rokiem, w którym w stolicy skradziono najwięcej samochodów, bo ponad 15,5 tys., był rok 2000. Dopiero porównanie danych z tej kategorii przestępczości z lat 2007–2012 zawartych w tabeli 3 z danymi z roku 2000 pokazuje, jak wiele zrobiono w Warszawie w celu ograniczenia liczby skradzionych pojazdów. Obecnie w Warszawie giną samochody dwu- i trzyletnie, a średnia wartość skradzionego pojazdu wynosi 50 tys. zł. W ostatnich latach w stolicy kradnie się samochody japońskie, które stanowią ponad 40% wszystkich ukradzionych tu aut[13].

[13] P. Machajski, *Zobacz jakie auta najczęściej kradną w Warszawie*, Gazeta.pl, Warszawa, 24 września 2012 r., <http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,12538778,Zobacz__jakie_auta_ najczesciej_kradna_w_Warszawie.html>, dostęp: 21 lipca 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Istotnym wskaźnikiem używanym przez policję do diagnostyki stanu zagrożenia występującego na danym terenie w różnych przedziałach czasowych (najczęściej rok do roku) oraz do porównań z zagrożeniami występującymi w innych rejonach jest współczynnik zagrożenia przestępczością na 100 tys. mieszkańców. Współczynnik ten jest przedstawiany w kategorii przestępstw ogółem, kryminalnych i w poszczególnych rodzajowo kategoriach, zwłaszcza najbardziej dokuczliwych. W tabeli 3 przedstawiono współczynnik zagrożenia przestępczością kryminalną z 2012 r. w Warszawie i porównawczo współczynniki zagrożenia tą kategorią przestępczości w wybranych największych miastach Polski.

Tabela 3. Współczynniki zagrożenia przestępczością na 100 tys. mieszkańców w kategorii przestępstwa kryminalne w Warszawie i w innych dużych miastach Polski

Miasto	Współczynnik zagrożenia w 2012 r.
Warszawa	3 341
Kraków	4 348
Katowice	6 532
Łódź	3 546
Lublin	3 456
Poznań	4 414
Wrocław	6 408

Źródło: opracowano na podstawie biuletynu „Temida" — dane statystyczne o przestępczości od stycznia do grudnia 2012 r. w wybranych jednostkach Policji

Z przytoczonych danych wynika wyraźnie, że stolica nie należy do miast najbardziej zagrożonych przestępczością kryminalną, a wręcz odwrotnie, stan zagrożenia jest tu znacznie niższy niż w innych dużych miastach Polski, jak: Wrocław, Kraków, Katowice czy Poznań. Należy wyraźnie zaznaczyć, że obecnie wśród wszystkich polskich miast liczących powyżej 250 tys. mieszkańców współczynniki zagrożenia przestępczością kryminalną w Warszawie należą do najniższych w kraju, co dobrze świadczy o poziomie bezpieczeństwa w stolicy[14].

Charakteryzując zagrożenia w tak dużej aglomeracji, jak Warszawa, nie można odnosić się tylko do przestępczości. Duże aglomeracje, w tym Warszawa, to miejsce faktycznego i potencjalnego występowania różnego rodzaju awarii technicznych i klęsk żywiołowych, które mogą być spowodowane zarówno siłami natury, jak i zamierzoną i niezamierzoną działalnością człowieka. Do tych zagrożeń zaliczamy: awarie energetyczne, awarie gazowe, awarie w sieciach ciepłowniczych, w systemie transportowym, katastrofy budowlane skutkujące powstawaniem masowych ognisk rannych

[14] Dane statystyczne o przestępczości od stycznia do grudnia w latach 2011 i 2012 w wybranych jednostkach Policji opracowano na podstawie danych Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości „Temida".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

i poszkodowanych, katastrofy kolejowe, powodzie, pożary, katastrofy w metrze, akty terroryzmu, wypadki i incydenty lotnicze, zagrożenia biologiczne, chemiczno-ekologiczne, zagrożenia radiacji. Wszystkie te zdarzenia niosą potencjalne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi i w poważnym stopniu mogą zakłócać normalne funkcjonowanie stolicy. Statystyki warszawskie prowadzone przez zarządzanie kryzysowe wskazują na niewielki, lecz ciągły wzrost zagrożenia takimi zdarzeniami[15].

Warszawa to miejsce, gdzie odbywa się bardzo dużo pochodów, demonstracji, imprez masowych — rozrywkowych i sportowych (np. Euro 2012), to miejsce nasilonego przemieszczania się dużych grup ludności w warunkach dużego zagęszczenia przestrzennego. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z codziennymi zdarzeniami wymaga pełnej mobilizacji służb porządkowych, zwłaszcza warszawskiej policji. W stolicy dochodzi do częstych ewakuacji ludności w związku z wystąpieniem katastrof, klęsk, awarii technicznych czy zagrożeń terrorystycznych. Warszawa jako stolica i największa aglomeracja miejska w Polsce w obecnym czasie jest bowiem narażona na atak terrorystyczny z użyciem środków bojowych, niebezpiecznych substancji chemicznych, środków trujących. Czy taki atak nastąpi i jakie będą jego skutki w dużej mierze będzie zależało od szybkości rozpoznania zagrożeń, skuteczności przewidywania i ostrzegania ludności, od możliwości przeciwdziałania odpowiednich służb państwowych i miejskich, zwłaszcza policji, straży miejskiej, straży pożarnej, centrum zarządzania kryzysowego stolicy, ratownictwa medycznego, chemicznego itp.[16]

Najbardziej podatnym na ataki terrorystyczne miejscem w Warszawie są obiekty tzw. infrastruktury krytycznej, do których zaliczamy: dworce, lotniska, środki transportu miejskiego, obiekty o dużym nasyceniu ludności, w tym metro warszawskie i jego infrastrukturę. Metro każdego dnia przewozi ponad 400 tys. pasażerów. Do tej pory było ono bezpiecznym środkiem transportu, gdyż od początku jego funkcjonowania nie było zdarzenia, w którym zginęliby ludzie. Może tu jednak dojść do wystąpienia zagrożenia, nie tylko terrorystycznego, lecz także do katastrof komunikacyjnych i innych zdarzeń nagłych o bardzo poważnych konsekwencjach dla życia i zdrowia dużych grup ludzi. Zapewnienie bezpieczeństwa w metrze wymaga ciągłego doskonalenia i prowadzenia ćwiczeń służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w mieście[17].

W związku z tym, że metro to infrastruktura komunikacyjna cechująca w Polsce tylko stolicę, a zarazem istotny element infrastruktury krytycznej, należy przedstawić nieco więcej informacji na temat bezpieczeństwa w metrze. Metro, mimo że należy do najbezpieczniejszych tego typu środków komunikacji w Europie, musi być ciągle diagnozowane pod kątem bezpieczeństwa przez odpowiednie służby, w tym policję. Do ochrony metra powołano Komisariat Policji Metra Warszawskiego jako jednostkę specjalistyczną. Swoim terenem działania obejmuje tylko powierzchnie pod

---

[15] A. Najgebauer (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej*…, wyd. cyt., s. 30.

[16] Tamże, s. 563–565, 821.

[17] R. Grosset, Z. Ciekanowski, *Zagrożenia infrastruktury krytycznej na przykładzie warszawskiego metra* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2010, s. 187–197.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ziemią — tunele, perony, antresole, stacje postojowe i techniczne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w metrze policjanci tego komisariatu pełnią służbę patrolową samodzielnie oraz ze strażą miejską, Żandarmerią Wojskową i Służbą Ochrony Metra. W komisariacie działa specjalnie powołana grupa rozpoznania minersko-pirotechnicznego, której celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym. Na co dzień jest angażowana do działań związanych z porzuconym bagażem, paczkami itp. Policjanci w metrze działają według koncepcji „policjant w zasięgu wzroku". Polega to na nasyceniu stacji metra służbami umundurowanymi, co podnosi efektywność policji i generuje u podróżnych poczucie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo w metrze to także odpowiednie wyposażenie techniczne, w tym monitoring metra, a także właściwa polityka informacyjna o istniejących lub potencjonalnych zagrożeniach i odpowiedniej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożenia[18].

Innym bardzo ważnym obiektem infrastruktury krytycznej stolicy, który może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa, jest Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina. Mogą się tam pojawiać zagrożenia naturalne, do których zaliczamy: gwałtowne porywy wiatru, trąby powietrzne, obfite opady śniegu, zaleganie mgieł, ulewy, wyładowania atmosferyczne. Ważniejszymi zagrożeniami mogą być jednak wywołane przez człowieka, do których zaliczamy: bezprawne wtargnięcie do strefy zastrzeżonej, bezprawne wniesienie przedmiotów zabronionych do strefy zastrzeżonej, podłożenie bądź zagrożenie podłożeniem urządzeń wybuchowych w samolotach i obiektach portu, użycie i zagrożenie użycia bioterroryzmu bądź „brudnej bomby", atak zbrojny na osoby przebywające w obiektach portu, wzięcie zakładników, lądowanie w porcie samolotu z terrorystami, akty sabotażu bądź dywersji, akty wandalizmu, wniesienie na pokład samolotu przedmiotów zabronionych, zakłócenia porządku w porcie i samolotach stojących na płycie, demonstracje i protesty. Do przeciwdziałania tym zagrożeniom na terenie portu powołano Komisariat Policji Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Działa tam także Straż Graniczna oraz wewnętrzna służba ochrony lotniska, jednostki ochrony przeciwpożarowej, służby medyczne i sanitarne oraz służby celne. W porcie lotniczym funkcjonuje program ochrony portu lotniczego, a w jego ramach plany ochrony obiektów portu. Zapewnienie bezpieczeństwa w porcie zakłada ścisłe współdziałanie tych wszystkich służb, w tym także współdziałanie z organem służb ruchu lotniczego, nasycenie portu środkami technicznymi wykorzystywanymi w ochronie obiektów, w tym monitoringu. W celu rozwiązywania sytuacji kryzysowych na lotnisku funkcjonuje także centrum koordynacji antykryzysowej — CKA[19].

Innym rodzajem zagrożeń, które ujawniają się w Warszawie, a które mają związek z bardzo wielkim nasileniem ruchu kołowego, są zdarzenia na drogach. W stolicy dochodzi bardzo często do zaistnienia zdarzeń drogowych w postaci wypadków

[18] A. Mroczek, *Bezpieczeństwo w metrze, aspekty organizacyjne i techniczne*, „Terroryzm" 2009, nr 2, s. 3–8.

[19] W. Stach, P. Maliszewski, *Ochrona Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Służby ochrony sposób ich i działanie* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*…, wyd. cyt., s. 257–260.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

drogowych i kolizji. W wypadkach drogowych na warszawskich drogach giną ludzie, a setki, tysiące osób odnosi w ich wyniku obrażenia ciała. W tabeli 4 przedstawiono zagrożenie wypadkami na drogach warszawskich w latach 2007–2012.

Tabela 4. Liczba wypadków drogowych, zabitych i rannych na drogach Warszawy w latach 2007–2012

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba wypadków	1 559	1 467	983	1 036	1 040	989
Zabici	111	125	97	59	83	55
Ranni	1 880	1 708	1 125	1 161	1 220	1 146

Źródło: opracowano na podstawie danych uzyskanych w Wydziale Ruchu Drogowego KSP z lat 2007–2012

Z analizy danych zawartych w tabeli 4 wynika, że na drogach warszawskich przez sześć lat zginęło łącznie 530 osób, a 8240 odniosło obrażenia ciała, mimo to widać tu wyraźnie trend zmniejszającego się zagrożenia wypadkowością. W 2012 r., w stosunku do 2007 r., wyraźnie spadła liczba wypadków, osób zabitych i rannych. Pozytywny trend wpisuje się w ten ogólny związany ze spadkiem zagrożenia przestępczością w Warszawie w tym samym okresie.

Istotnym zagrożeniem nie tylko dla uczestników ruchu, lecz także dla całego organizmu warszawskiego są bardzo liczne kolizje drogowe. Kolizje drogowe w stolicy istotnie zakłócają życie miasta i skutkują tym, że policja nie tylko zajmuje się ich obsługą, lecz także jest zmuszona do prowadzenia doraźnych zmian w organizacji ruchu, w tym organizacji objazdów. Do służby każdego dnia wychodzi na teren miasta 150 funkcjonariuszy ruchu drogowego, którzy oprócz obsługi zdarzeń drogowych, regulują ruch, ścigają sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych oraz prowadzą liczne pilotaże dostojników odwiedzających nasz kraj. Średnio w ciągu roku dochodzi tu do 200 pilotaży delegacji państwowych i 400 związanych z przejazdem VIP-ów[20]. W tabeli 5 przedstawiono zagrożenie kolizjami drogowymi na drogach Warszawy w analogicznym okresie.

Tabela 5. Liczba kolizji drogowych w Warszawie w latach 2007–2012

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba kolizji drogowych	24 310	21 693	21 592	25 981	19 569	15 129

Źródło: opracowano na podstawie danych uzyskanych w Wydziale Ruchu Drogowego KSP z lat 2007–2012

Dane te pokazują, do jak wielu kolizji drogowych dochodzi. Średnio w 2010 r. każdego dnia zaistniało tu 71 kolizji, w 2012 r. zaś 41 kolizji. Pomimo tych wielkich liczb i gwałtownego wzrostu liczby pojazdów, liczba kolizji drogowych w Warszawie

[20] *Warszawa — miasto naszej służby i pracy…*, wyd. cyt., s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w 2012 r. wyraźnie się zmniejszyła w stosunku do 2007 r. Świadczy to o skuteczności warszawskiej policji w przeciwdziałaniu zagrożeniom na drogach oraz dobrze o samorządzie warszawskim w zakresie podejmowania inwestycji drogowych poprawiających bezpieczeństwo.

Zdarzenia drogowe w Warszawie wpływają często na istotną dezorganizację ruchu, skutkują licznymi korkami, zakłóceniami w płynności ruchu i wydłużeniem się czasu przejazdów po stolicy. Codziennie bowiem w Warszawie porusza się ponad 700 tys. samochodów[21].

Diagnostyką zagrożeń w stolicy zajmuje się nie tylko policja. Jest także przedmiotem badań społecznych. Wyniki badań prowadzonych w ramach PBP (część IV), obejmujące m.in. mieszkańców stolicy, pokazały, czego najbardziej obawiają się mieszkańcy Warszawy. Z badań wynika, że mieszkańcy stolicy częściej niż badani z mniejszych miast i miejscowości obawiają się: włamań, aktów wandalizmu, napadów, rozbojów, agresywnej młodzieży, brawury kierowców na ulicach Warszawy. Mieszkańców cechuje także lęk przed agresją pijanych i narkomanów oraz lęk przed drobnymi kradzieżami. W toku badań stwierdzili oni, że obawiają się pewnych rejonów miasta, że unikają pewnych ulic, miejsc lub ludzi w trosce o swoje bezpieczeństwo[22].

Z badaniami dotyczącymi zagrożeń zleconymi przez KGP korelują wyniki uzyskane w ramach badań przeprowadzonych wśród mieszkańców Warszawy „Barometr Warszawski". Są to badania corocznie zlecane przez władze m.st. Warszawy różnym firmom zewnętrznym, począwszy od 2003 r. Ich celem jest poznanie problemów mieszkańców miasta, ich oczekiwań, opinii i ocen w sprawach najbardziej istotnych, dotyczących różnych dziedzin życia. Wyniki są publikowane na stronie internetowej urzędu miasta. Istotna część badań w ramach „Barometru Warszawskiego" dotyczy także sfery bezpieczeństwa. Z najbardziej aktualnych badań przeprowadzonych w 2012 r. przez Fundację Centrum Badań Opinii Społecznej wynika, że mieszkańcy miasta najbardziej obawiają się: napadów, bójek, zaczepiania przez grupy agresywnej młodzieży, brawurowo jeżdżących kierowców, włamań do mieszkań i piwnic, do samochodów, agresji ze strony osób pijanych i narkomanów[23].

4.3. Struktura Policji w mieście stołecznym Warszawie, specyfika jej organizacji i funkcjonowania

Zasadą w organizacji administracji rządowej właściwej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa jest powierzenie tej funkcji wojewodom. Wojewodowie

[21] Tamże.

[22] A. Brzeźniak, A. Chmielewska, J. Kubik, M. Lesiak, *Polskie badanie przestępczości*, cz. 4, Warszawa 2011, s. 75.

[23] Miasto Stołeczne Warszawa, Barometr Warszawski, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/barometr-warszawski>, dostęp: 24 września 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

realizują zadania z tej sfery przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji lub też komendant wojewódzki Policji realizuje te zadania w imieniu własnym na terenie województwa w sprawach dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz w sprawach wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią. Na terenie województwa organem administracji rządowej właściwym w sprawach, o których tu mowa, jest także komendant powiatowy (miejski) Policji oraz komendant komisariatu. Zasięg działania komendanta powiatowego i komendanta komisariatu nie zawsze odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa. W wypadku komendanta powiatowego i miejskiego zasięg ten jest ograniczony i odpowiada terenowi powiatu (ziemskiego i grodzkiego) — art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

Ustawa o Policji czyni jednak odstępstwo od tej generalnej zasady dotyczącej organizacji polskiej Policji. Odstępstwo to jest unormowane w art. 6 ust. 3 tej ustawy. Na jego podstawie z terytorialnego zasięgu działania Komendanta Wojewódzkiego Policji właściwego dla województwa mazowieckiego wyłącza się obszar m.st. Warszawy oraz obszar powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego. Na tym obszarze zadania komendanta wojewódzkiego wykonuje komendant stołeczny. Komendantowi stołecznemu przydzielono kompetencje i zadania odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego — art. 6 ust. 4 ustawy o Policji. Komendant stołeczny jest więc swoistym komendantem wojewódzkim Policji, którego aparatem pomocniczym jest KSP.

Warszawa, jak już wspomniano, jest gminą na prawach powiatu podzieloną na 18 dzielnic. W organizacji Policji w tym mieście nie ma jednak zastosowania generalna reguła przyjęta dla całej Polski, że w miastach na prawach powiatu właściwym organem w sprawach bezpieczeństwa i porządku jest jeden komendant miejski Policji. Na obszarze m.st. Warszawy zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) wykonują właściwi terytorialnie komendanci rejonowi — art. 6 ust. 4a ustawy o Policji. Właściwość terytorialną komendantów rejonowych Policji określa rozporządzeniem minister właściwy do spraw wewnętrznych. Właściwość terytorialna komendantów rejonowych obejmuje obszar jednej dzielnicy lub kilku dzielnic. Minister tworzy i znosi komendy rejonowe oraz ustala ich nazwy — art. 6 ust. 4b ustawy o Policji.

Komendami rejonowymi w Warszawie są:

— Komenda Rejonowa Policji Warszawa I obejmująca obszar dzielnicy Śródmieście,
— Komenda Rejonowa Policji Warszawa II obejmująca obszar dzielnic: Mokotów, Ursynów, Wilanów wraz z podległymi komisariatami Policji na Ursynowie i w Wilanowie;
— Komenda Rejonowa Policji Warszawa III obejmująca obszar dzielnic: Ochota, Ursus i Włochy wraz z podległymi komisariatami Policji w Ursusie i Włochach;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— Komenda Rejonowa Policji Warszawa IV obejmująca obszar dzielnic: Bemowo i Wola wraz z Komisariatem Policji w Bemowie;
— Komenda Rejonowa Policji Warszawa V obejmująca obszar dzielnic: Bielany i Żoliborz;
— Komenda Rejonowa Policji Warszawa VI obejmująca obszar dzielnic: Białołęka, Praga Północ i Targówek wraz z komisariatami Policji w Białołęce i na Targówku;
— Komenda Rejonowa Policji Warszawa VII obejmująca obszar dzielnic: Praga Południe, Rembertów, Wesoła i Wawer wraz z komisariatami Policji w Rembertowie, Wawrze i Wesołej.

Zorganizowanie tych komend nastąpiło przez wydzielenie przez komendanta stołecznego Policji z podległych jednostek Policji odpowiedniej liczby etatów policyjnych i pracowniczych oraz obiektów, wyposażenia i innych składników majątkowych. Komendy rejonowe w Warszawie funkcjonują od 15 marca 2003 r. Wypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 6 ust. 4b ustawy o Policji jest rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia komend rejonowych Policji na obszarze m.st. Warszawy[24]. Aktem prawnym w ramach prawa policyjnego sankcjonującym istnienie i funkcjonowanie KSP jest *Statut Komendy Stołecznej Policji* nadany przez komendanta głównego Policji w formie zarządzenia nr 93 z 11 lutego 2011 r.[25] Paragraf 5 tego zarządzenia dotyczy działania komend rejonowych Policji w Warszawie.

Powoływanie komendantów rejonowych odbywa się podobnie jak powoływanie komendantów powiatowych i miejskich, z tą jednak różnicą, że każdego z komendantów powołuje komendant stołeczny po zasięgnięciu opinii prezydenta m.st. Warszawy, nie zaś po zasięgnięciu opinii władz — zarządu dzielnic, w których funkcjonuje komenda rejonowa. Prezydent m.st. Warszawy wyraża więc opinię podczas powoływania i odwoływania wszystkich siedmiu komendantów rejonowych — art. 6c ust. 2 ustawy o Policji. Wyraża on także opinię podczas powoływania i odwoływania wszystkich komendantów komisariatów przez komendantów rejonowych — art. 6d ust. 6 ustawy o Policji. Władze dzielnic nie otrzymały więc jakichkolwiek uprawnień w tym zakresie.

Według danych uzyskanych w Wydziale Kadr i Szkolenia Komendy Stołecznej Policji (stan z 31 grudnia 2011 r.) wszystkie komendy rejonowe liczyły łącznie 3742 etaty policyjne, a największa wśród nich była Komenda Rejonowa Warszawa II (Mokotów) licząca 730 etatów policyjnych. Wszystkie komisariaty specjalistyczne Policji działające na terenie m.st. Warszawy to łącznie 390 policjantów. Można więc przyjąć, że liczebność warszawskiej policji (bez służby ruchu drogowego — gdyż ta funkcjonuje w strukturach KSP) to 4132 policjantów. Zatrudnienie pracowników cywilnych w służbach wspomagających we

[24] DzU z 2003 r., nr 2, poz. 23.

[25] Zarządzenie nr 93 komendanta głównego Policji z 11 lutego 2011 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Stołecznej Policji, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wszystkich komendach rejonowych i komisariatach wyniosło łącznie 341 etatów, z czego w korpusie służby cywilnej było 221 etatów, natomiast w kategoriach pozamnożnikowych 120 etatów. Każdego dnia na terenie Warszawy pełnią służbę także policjanci z komórek etatowych należących bezpośrednio do KSP. Policjanci warszawscy są wspomagani przez policjantów z oddziałów prewencji liczących 1287 etatów, policjantów z Wydziału Ruchu Drogowego KSP liczącego 458 etatów oraz policjantów z Wydziału Ochrony Placówek Dyplomatycznych KSP. Łącznie pełni tu służbę prawie 6 tys. policjantów zwalczających zagrożenia w przestrzeni miejskiej stolicy[26].

Szczegółowa organizacja wewnętrzna KSP jest określona w jej regulaminie organizacyjnym z 20 maja 2010 r. Regulamin ten ustala funkcje komendy i określa szczegółową strukturę organizacyjną, w tym komórki organizacyjne i ich zadania (łącznie z komendami rejonowymi i komisariatami specjalistycznymi) oraz organizację kierowania KSP. Paragraf 3 tego regulaminu określa funkcje KSP. Zgodnie z nim jednostka ta, oprócz funkcji nadzorczych, koordynacyjnych, kontrolnych, wykonuje także funkcje wykonawcze i wspierające jednostki podległe, co widać wyraźnie chociażby przez działalność oddziałów prewencji czy wydziału ruchu drogowego działających na ulicach stolicy.

Analiza struktury organizacyjnej KSP pokazuje, że jednostka ta, oprócz typowych komórek powoływanych do zwalczania zagrożeń funkcjonujących we wszystkich jednostkach polskiej Policji, jak wydziały: prewencji, ruchu drogowego, kryminalny, dochodzeniowo-śledczy, do zwalczania przestępstw gospodarczych, korupcyjnych itp., w swojej strukturze ma także specyficzne, nietypowe komórki. Celem specyficznych, niestandardowych komórek organizacyjnych KSP jest zwalczanie zagrożeń, które ujawniają się przede wszystkim na terenie Warszawy. Komórki te to wydziały: do ochrony placówek dyplomatycznych, do walki z przestępczością narkotykową, samochodową, z terrorem kryminalnym i zabójstw, do zwalczania przestępczości pseudokibiców i wydział realizacyjny (którego celem jest realizowanie działań minersko-pirotechnicznych, udział w działaniach pościgowych, w działaniach policyjnych o podwyższonym stopniu ryzyka, zwłaszcza podczas zatrzymania szczególnie niebezpiecznych przestępców).

W ramach struktury organizacyjnej KSP funkcjonują także cztery komisariaty specjalistyczne. Komisariaty te powołano jako odrębne jednostki policyjne mające na celu zwalczanie zagrożeń związanych z funkcjonowaniem określonej infrastruktury miejskiej. Komisariat Policji Metra Warszawskiego zajmuje się zwalczaniem zagrożeń na terenie podziemnej części metra, Komisariat Policji Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie ma na celu zwalczanie wszelkiego typu zagrożeń pojawiających się na terenie tego portu, Komisariat Kolejowy Policji w Warszawie ma na celu zwalczanie zagrożeń na terenie dworców i linii kolejowych w obrębie miasta, a Komisariat Rzeczny Policji powołano do zwalczania zagrożeń na wszystkich

[26] Na podstawie danych dotyczących organizacji policji warszawskiej, opracowanych i uzyskanych w KSP — informacja Wydziału Kadr i Szkolenia KSP z 2 października 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wodach płynących garnizonu warszawskiego, w tym na Wiśle, Kanale Żerańskim, Bugu, Narwi i Zalewie Zegrzyńskim[27].

Strukturę organizacyjną komend rejonowych określono odrębnie dla każdej z siedmiu komend. Strukturę określają regulaminy organizacyjne poszczególnych komend rejonowych Policji. Analiza treści regulaminów organizacyjnych tych siedmiu jednostek wskazuje, że strukturę organizacyjną ułożono tu tak, aby była ona dopasowana do zwalczania zagrożeń, jakie są identyfikowane w Warszawie. Spotykamy tu komórki organizacyjne najczęściej w postaci takich wydziałów (lub sekcji), jak: kryminalny, dochodzeniowo-śledczy, prewencji, wywiadowczo-patrolowy, sztab Policji, do walki z przestępczością samochodową, do zwalczania przestępczości narkotykowej, przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko mieniu, do walki z przestępczością gospodarczą, nieletnich i patologii. W niektórych komendach są zespoły do spraw współpracy z samorządami funkcjonujące jako samodzielne komórki bądź jako zespoły prewencji kryminalnej i współpracy z samorządami. W komendach, w których nie ma odrębnych zespołów zajmujących się tą problematyką, współpracę z samorządami i organami administracji państwowej wpisano w zadania wydziałów prewencji. Komisariaty funkcjonujące w ramach komend rejonowych nie mają mocno rozbudowanej struktury organizacyjnej. Ich struktura z reguły ogranicza się do wydziałów prewencji i kryminalnego. Największe z nich (np. Komisariat Policji Warszawa-Ursynów należący do komendy rejonowej II) w swojej strukturze, oprócz tych dwu wydziałów, mają także inne — do zwalczania przestępczości przeciwko mieniu, przestępczości gospodarczej oraz wydział patrolowy[28].

4.4. Współpraca policji z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami publicznymi

Z miasta stołecznego Warszawy wysyłany jest na resztę kraju sygnał, że obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa nie tylko na policji, lecz także na władzy samorządowej. Kilkuletnie doświadczenia ze ścisłej współpracy policji z samorządem wyraźnie pokazują, że dzięki budowaniu szerokiego frontu do walki z zagrożeniami i włączeniu się do tej walki podmiotów spoza policji, zwłaszcza samorządu, efekty tej walki są odczuwane pozytywnie. Efektem jest istotne zmniejszenie się w ostatnich latach poziomu wielu zagrożeń, szczególnie uciążliwych dla mieszkańców Warszawy i osób tu przebywających. Duże nasycenie służbą patrolową rejonów miasta i właściwe reagowanie na zagrożenia przez

[27] Tamże.

[28] Rozkazy organizacyjne: KRP I – nr 2/I/12 z 22 lipca 2011 r., KRP II – nr 4/II/12 z 16 sierpnia 2012 r., KRP III – nr 5/III/12 z 13 października 2012 r., KRP IV – nr 13/IV/11 z 15 grudnia 2011 r., KRP V – nr 4/V/11 z 4 listopada 2011 r., KRP VI – nr 7/VI/11 z 31 sierpnia 2011 r., KRP VII – nr 1/VII/12 z 13 marca 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

policję i inne służby porządkowe przekłada się na poprawę stanu bezpieczeństwa w mieście. Mieszkańcy stolicy na co dzień widują w służbie patrolowej nie tylko samych policjantów, lecz także wspólne patrole złożone z funkcjonariuszy Policji i strażników miejskich. W Warszawie to sprawdzona od wielu lat formuła, świadcząca o dbałości o bezpieczeństwo aglomeracji. Straż Miejska m.st. Warszawy jest liczebnie największa w kraju. Niezwykle interesującą i efektywną formą współpracy straży miejskiej z policją są „patrole szkolne", w ramach których policjant i strażnik prowadzą rozpoznanie zagrożeń i przeciwdziałanie im na terenie warszawskich szkół oraz utrzymują stały kontakt z pedagogami i uczniami[29]. Nie byłoby jednak poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku bez ścisłej i wzorcowej współpracy samorządu warszawskiego z policją.

Współpraca ta polega przede wszystkim na:

— wspólnej realizacji wielu programów profilaktycznych i przedsięwzięć edukacyjnych;
— udzielaniu policji przez samorząd istotnego wsparcia finansowego;
— podejmowaniu wielu wspólnych bezpośrednich działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście;
— inwestowaniu przez samorząd w nowoczesne techniki i środki poprawiające bezpieczeństwo (monitoring);
— tworzeniu przez samorząd nowoczesnych centrów zarządzania kryzysowego w stolicy i wdrożeniu rozwiązań na rzecz sprawności i efektywności;
— stworzeniu sfery zarządzania kryzysowego jako elementu kierowania bezpieczeństwem.

Największym przedsięwzięciem profilaktycznym w stolicy jest program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego dla miasta stołecznego Warszawy na lata 2011–2014 „Bezpieczna Warszawa" uchwalony przez Radę m.st. Warszawy. Celem programu jest zmniejszenie liczby popełnianych przestępstw i wykroczeń, czynów karalnych popełnianych przez nieletnich i zagrożeń w ruchu drogowym oraz dalszy wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Warszawy. Jego celem jest ponadto aktywizacja społeczności lokalnych do działań związanych z ograniczeniem zagrożeń środowiskowych, eliminowaniem ich przyczyn, w tym zjawisk patologii społecznej, oraz zorganizowanie zintegrowanego systemu monitorowania zagrożeń oraz sprawnego zarządzania służbami miejskimi. Program stanowi propozycję współdziałania wszystkich możliwych podmiotów — służb, instytucji, organizacji i mieszkańców Warszawy na rzecz bezpieczeństwa w stolicy na podstawie opracowanych poszczególnych projektów (programów) działań profilaktycznych lub interwencyjnych. Program jest finansowany z budżetu Urzędu m.st. Warszawy, z planów finansowych podmiotów biorących udział w jego realizacji, a także ze środków pozyskanych z dotacji i na zasadach sponsoringu. Monitorowanie i ocenę skuteczności realizacji zadań prowadzi Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu

[29] *Warszawa — miasto naszej służby i pracy*…, wyd. cyt., s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

m.st. Warszawy w okresach półrocznych[30]. Trudno dziś ocenić funkcjonowanie tego programu, gdyż w sposób formalny został on wdrożony całkiem niedawno. Można natomiast odnieść się do efektywności programu poprzedniego, obowiązującego w latach 2008–2010.

Lata 2008–2010 to okres wdrażania warszawskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, opracowanego przez Komisję Bezpieczeństwa i Porządku m.st. Warszawy i przyjętego uchwałą Rady m.st. Warszawy[31]. Podmiotami wiodącymi w tym programie była KSP, w tym jej wszystkie komendy rejonowe, straż miejska, zarząd transportu miejskiego, komenda miejska Państwowej Straży Pożarnej, Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy. Podmiotami współdziałającymi były: Inspekcja Transportu Drogowego, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Mazowiecka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Instytut Transportu Samochodowego, Automobilklub Warszawski, Inżynier Ruchu m.st. Warszawy, Biuro Polityki Społecznej, Polityki Zdrowotnej, Sportu i Rekreacji, Działalności Gospodarczej i Zezwoleń Urzędu Miasta, Zakład Obsługi Systemu Monitoringu, urzędy dzielnic, izba wytrzeźwień oraz organizacje pozarządowe. W ramach programu funkcjonowało i funkcjonuje nadal wiele mniejszych programów profilaktyczno-edukacyjnych, jak: „Nie daj szansy złodziejowi", „Nie daj się złowić", „Nie bądź karpiem", „Nie daj się zrobić w jajo", „Reaguj — nie toleruj". Ten warszawski program był adresowany także do najmłodszych. W jego ramach Urząd m.st. Warszawy zakupił 181 zestawów „Dziecko w ruchu drogowym", zbudował minimiasteczko ruchu drogowego oraz zakupił 879 rowerów do nauki zasad ruchu drogowego. W zakresie edukacji prewencyjnej pasażerów środków transportu publicznego był realizowany program „Warszawska linia edukacyjna" obejmujący lekcje bezpiecznego korzystania z komunikacji miejskiej oraz pokazy udzielania pierwszej pomocy. Do pasażerów środków komunikacji był adresowany program edukacyjny „Bądźmy razem bezpieczni". Obejmował on edukację i ostrzeganie użytkowników dróg, w tym także pieszych, o zagrożeniach i skutkach wypadków drogowych, w tym z udziałem pojazdów szynowych. Program prowadzono we współpracy z Zarządem Transportu Miejskiego i Tramwajami Warszawskimi. Oprócz działań edukacyjnych, w ramach głównego programu zwiększono obecność służb porządkowych w rejonach miasta, zwłaszcza o największym zagrożeniu. Celem była poprawa poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz zdolność służb porządkowych do szybkiego reagowania na ujawnione zagrożenia. Przejawiało się to w działaniach prowadzonych przez policję, a zwłaszcza przez Wydział Wywiadowczo-Patrolowy KSP, przez straż miejską czy przez wspólne działania policji i straży miejskiej. W ramach warszawskiego programu policję doposażono

[30] Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XXXVI/885/2012 z 17 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia programu „Bezpieczna Warszawa".

[31] Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XL/1296/2008 z 23 października 2008 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w różnorodny sprzęt. W 2010 r. ze środków miejskich zakupiono 9 koni (sfinansowano także koszty utrzymania wszystkich 14 koni), zakupiono mobilne centrum dowodzenia, dwa mobilne posterunki Policji, łódź motorową „Carpathia" napędzaną śmigłem, sprzęt ratownictwa medycznego, furgon do zabezpieczenia wypadków drogowych, mobilne miasteczko ruchu drogowego, samochody i przyczepy specjalistyczne, sfinansowano koszty utrzymania policjantów służby kandydackiej w oddziałach prewencji (w latach 2009–2010), sfinansowano prace remontowo-modernizacyjne niektórych komend rejonowych[32].

Istotną częścią głównego programu był i jest program prewencyjny „Bezpieczne osiedle". Program jest adresowany do mieszkańców warszawskich osiedli i nakierowany na podniesienie aktywności lokalnego społeczeństwa w podejmowaniu bezpośrednich działań w celu wspólnej ochrony mienia, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w okolicy własnego miejsca zamieszkania. W jego ramach w osiedlach warszawskich powstały grupy osiedlowe składające się z dzielnicowego z właściwej komendy rejonowej Policji, strażnika miejskiego — właściwego inspektora ds. rejonu (quasi-dzielnicowy), przedstawiciela rady osiedla, przedstawiciela Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W ramach programu „Bezpieczne osiedle" w 2011 r. w Warszawie funkcjonowało 131 grup osiedlowych. Grupy te tylko w 2011 r. zrealizowały 2851 spraw, odbyły 6904 spotkania i wizje lokalne z mieszkańcami Warszawy[33].

Jak wynika z danych uzyskanych w KSP, m.in. dzięki temu programowi w Warszawie zanotowano spadek liczby przestępstw szczególnie uciążliwych dla społeczeństwa. Zmalała także o 24% liczba dokuczliwych kradzieży kieszonkowych dokonywanych w środkach transportu.

Samorząd warszawski od kilku lat udziela policji istotnego, mocno odczuwalnego wsparcia finansowego. Pierwsze pokaźnej wielkości środki finansowe przekazano policji już w 2005 r. na podstawie porozumienia zawartego między ówczesnym prezydentem m.st. Warszawy Lechem Kaczyńskim a ówczesnym komendantem stołecznym nadinsp. Ryszardem Siewierskim. Na mocy tego porozumienia miasto zobowiązało się do sfinansowania stu dodatkowych etatów dzielnicowych przez pięć lat (obowiązywało do 31 grudnia 2009 r.). Tylko w pierwszym roku (2005) na ten cel przekazano kwotę 4 352 000 zł[34].

---

[32] Na podstawie materiałów opracowanych i uzyskanych w KSP — informacja z realizacji warszawskiego programu zapobiegania przestępczości i ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego „Bezpieczna Warszawa" na lata 2008–2010, z 16 października 2012 r.

[33] Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, Bezpieczne osiedle, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczeństwo-publiczne/bezpieczne-osiedle>, dostęp: 24 września 2012 r.

[34] Porozumienie nr 2/2005 z 3 marca 2005 r. zawarte między prezydentem m.st. Warszawy L. Kaczyńskim a komendantem stołecznym Policji nadinsp. R. Siewierskim w sprawie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów policji na terenie m.st. Warszawy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Jak wynika z opracowania sporządzonego w Wydziale Finansów i Budżetu KSP pomoc finansowa Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dla policji przekazana na Fundusz Wsparcia Policji (bez darowizn rzeczowych) w latach 2009–2011 przedstawiała się następująco:

— w 2009 r. zawarto 12 porozumień między komendantem stołecznym Policji a prezydentem m.st. Warszawy w sprawie przekazania środków w kwocie 12 852 441 zł;
— w 2010 r. zawarto 19 porozumień na kwotę 15 137 502 zł;
— w 2011 r. zawarto 20 porozumień na kwotę 15 172 309 zł.

Szczegółowa analiza rodzajowa celów, na które przeznaczono pomoc, wskazuje, że najwięcej środków przeznaczono na służby ponadnormatywne. W 2011 r. na ten cel przeznaczono 6 mln zł, w 2010 r. — ponad 7,5 mln zł, a w 2009 r. — ponad 7,2 mln zł. W latach 2009–2011 samorząd warszawski sfinansował łącznie ponad 51 tys. patroli policyjnych — ponadnormatywnych, co skutkowało zwiększoną skutecznością działań policyjnych. Pozostałe środki przekazano na: zakupy środków transportu, sprzętu diagnostycznego i specjalistycznego, zakupy sprzętu teleinformatycznego i techniki policyjnej, zakup i utrzymanie koni służbowych, modernizacje i remonty obiektów komendy rejonowej Policji, utrzymanie policjantów w służbie przygotowawczej oraz nagrody dla policjantów[35].

Jak podaje Urząd m.st. Warszawy w biuletynie informacji publicznej wsparcie finansowe dla policji od 2007 r. do połowy 2012 r. wyniosło łącznie ponad 116 mln zł. W jego ramach zakupiono dla policji także pokaźną liczbę środków transportowych. Łącznie zakupiono 192 pojazdy różnego typu, w tym 146 radiowozów oznakowanych i nieoznakowanych[36].

Innym przykładem istotnego angażowania się samorządu warszawskiego w problematykę bezpieczeństwa jest rozbudowa miejskiego monitoringu wizyjnego. Monitoring warszawski to doskonałe narzędzie w walce z zagrożeniami. Samorząd rozbudowuje monitoring dwutorowo. Po pierwsze, jest rozwijana sieć światłowodowa umożliwiająca przyłączenie do systemu kolejnych kamer na terenie wszystkich dzielnic. Po drugie, jest rozbudowywany monitoring w środkach komunikacji miejskiej. Rozbudowa monitoringu wizyjnego w ostatnich latach przyniosła pokaźny wzrost liczby kamer monitorujących przestrzeń miejską — naziemną, podziemną i mobilną. Łącznie w Warszawie pracuje 2388 kamer tego systemu — naziemną przestrzeń miejską monitoruje 389 kamer, metro warszawskie — 285 kamer, autobusy miejskie — 1144 kamery, składy tramwajowe — 210 kamer, szybką kolej miejską — 234 kamery, 104 kamery pracują w zintegrowanym systemie zarządzania ruchem oraz 22 w automatycznym systemie rozpoznawania tablic rejestracyjnych. W porozumieniu w władzami dzielnic Urząd m.st. Warszawy zainicjował

[35] Na podstawie danych opracowanych i uzyskanych w KSP — informacja Wydziału Finansów i Budżetu KSP z 3 października 2012 r.

[36] Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo/dofinansowanie-policji>, dostęp: 30 października 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

współpracę ze spółdzielniami mieszkaniowymi i wspólnotami mieszkańców polegającą na powstawaniu lokalnych systemów monitoringu, tzw. monitoringu wyspowego[37].

Jednym z priorytetowych przedsięwzięć związanych z poprawą bezpieczeństwa w stolicy, zwłaszcza mających związek z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, była budowa nowoczesnego Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy. To nowoczesne centrum oddano do użytku na przełomie lat 2011 i 2012. Koszt budowy, przebudowy i wyposażenia obiektu w dzielnicy Wola przy ul. Młynarskiej 43/45 wyniósł ponad 40 mln zł. Nowy pięciokondygnacyjny budynek stał się ponadto siedzibą: Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy, Straży Miejskiej m.st. Warszawy, Zakładu Obsługi Systemu Monitoringu. W budynku na potrzeby bezpieczeństwa w mieście uruchomiono Zintegrowane Stanowisko Koordynacji i Reagowania. Nadrzędnym celem funkcjonowania tego stanowiska była poprawa możliwości prowadzenia wspólnych działań przez służby porządkowe i ratownicze oraz skrócenie czasu reakcji na zdarzenie, a także ułatwienie koordynacji działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych. W ramach zintegrowanego stanowiska w centrum tym przygotowano stanowiska pracy dla policji, straży miejskiej, straży pożarnej, pogotowia ratunkowego, przedstawicieli Centrum Zarządzania Kryzysowego (koordynacja wszystkich służb). W obiekcie otwarto także centrum informacyjne ułatwiające komunikację ze społeczeństwem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na terenie miasta. Uruchomiono tam także Centrum Powiadamiania Ratunkowego — CPR, będące miejscem pracy operatorów europejskiego numeru 112, odbierających i obsługujących połączenia alarmowe[38].

4.5. Skuteczność działania policji na terenie Warszawy

Ocena pracy policji warszawskiej opiera się na analizach różnego rodzaju danych statystycznych przedstawiających obraz zagrożeń w stolicy, a tym samym stan bezpieczeństwa z jego trendami w ostatnich kilku latach, na pokazaniu danych i przykładów świadczących o efektywności pracy policji oraz na ocenie społecznej.

Z analizy danych pokazujących stan zagrożenia przestępczością w Warszawie w latach 2007–2012 w kategoriach przestępczość ogółem i o charakterze kryminalnym wynika, że w okresie tym zagrożenie przestępczością w obydwu tych kategoriach zmniejszyło się o 12% (patrz tabela 1). Dane przedstawiające liczbę popełnianych w tym samym okresie w Warszawie przestępstw kryminalnych

[37] Przedstawiono na podstawie danych uzyskanych i opracowanych w KSP — informacja z realizacji warszawskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Warszawa" na lata 2008–2010, z 16 października 2012 r.

[38] Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/centrum-bezpieczenstwa-miasta-stolecznego-warsz>, dostęp: 24 września 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

najbardziej uciążliwych dla społeczeństwa pokazują także wyraźnie, że w większości z przedstawionych kategorii zagrożenie przestępczością istotnie zmalało (patrz tabela 3). W tym samym okresie istotnie zmniejszyła się także skala zagrożeń na drogach stolicy. Spadła liczba wypadków drogowych, liczba osób zabitych i rannych oraz spadła liczba kolizji drogowych (patrz tabele 4 i 5). Spadek liczby zagrożeń wskazuje wyraźnie na coraz lepszą skuteczność policji warszawskiej w jej walce z przestępczością i zagrożeniami w ruchu drogowym. Co prawda w tym okresie wzrosła liczba uszkodzeń ciała, uszkodzeń mienia i przestępstw narkotykowych, wzrost liczby tych ostatnich wynika przede wszystkim z lepszej efektywności policji w rozpoznaniu zjawiska przestępczości narkotykowej. Każdy wzrost liczby czynów stwierdzonych i liczby sprawców w tej kategorii przestępstw zależy bowiem wprost od skuteczności działań policji w rozpoznaniu tej przestępczości i jej zwalczaniu. Pokazuje to dobitnie wskaźnik wykrywalności dotyczący kategorii przestępstw narkotykowych, który na koniec 2011 r. osiągnął 95,9%.

Spadkowi zagrożeń towarzyszy także wzrost skuteczności ścigania sprawców przestępstw w kategorii ogółem i w kategorii przestępczość kryminalna. Skuteczność ścigania karnego sprawców przestępstw w latach 2007–2012 przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Skuteczność ścigania karnego sprawców przestępstw w kategoriach ogółem i kryminalne w latach 2007–2012 (wskaźnik wykrywalności w %)

Kategorie	Lata					
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Przestępstwa ogółem	45,1	44,4	43,7	46,3	48	46,4
Przestępstwa kryminalne	36,2	35,2	34,3	37,1	39,2	38,4

Źródło: opracowano na podstawie materiałów uzyskanych w KSP z lat 2007–2012 — informacja Wydziału Wywiadu Kryminalnego KSP z 21 września 2012 r.

Dane pokazują, że od 2007 r. do 2012 r. skuteczność policji w ściganiu karnym sprawców przestępstw wzrosła, największą zaś poprawę policja warszawska zanotowała w 2011 r.

Z badań przeprowadzonych w 2010 r. wśród mieszkańców stolicy w ramach PBP (część czwarta) wynika, że 77,8% mieszkańców stolicy czuje się bezpiecznie w swojej najbliższej okolicy po zmroku[39]. Jednocześnie w ramach tego samego badania mieszkańcy Warszawy byli pytani o ocenę pracy policji. Dobrą ocenę pracy policji deklarowało 55,6% badanych. W badaniu tym mieszkańcy Warszawy najlepiej ocenili skuteczność i pracę policji spośród mieszkańców miejscowości wchodzących w skład KSP[40].

[39] A. Brzeźniak, A. Chmielewska, J. Kubik, M. Lesiak, *Polskie badanie przestępczości*…, wyd. cyt., s. 168.

[40] Tamże, s. 164, 175.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W porównaniu z poprzednią edycją PBP (część trzecia), w ramach którego badano mieszkańców stolicy w 2009 r., ocena bezpieczeństwa i pracy policji w stolicy w 2010 r. była lepsza we wszystkich kategoriach niż z 2009 r. W 2010 r. w stosunku do badań z 2009 r. ocena policji przez mieszkańców była wyższa o 0,7 punktu procentowego, o 7,4% wzrosło poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców i aż o 7,7% poprawiły się oceny dotyczące skuteczności policji i jej walki z przestępczością[41]. Analiza danych zawartych we wcześniejszych badaniach pokazuje, że z roku na rok rośnie poczucie bezpieczeństwa mieszkańców stolicy. W 2009 r. to poczucie było wyższe niż deklarowane w 2008 r. o 3,5%[42].

Badania zlecone przez Urząd m.st. Warszawy w ramach „Barometru Warszawskiego" dotyczyły także sfery bezpieczeństwa w stolicy. W ramach tych badań mieszkańców stolicy pytano o zagrożenia w przestrzeni miejskiej stolicy i o poczucie bezpieczeństwa. Wynik tych badań był jeszcze lepszy niż uzyskany w ramach PBP. Z najnowszych badań opinii publicznej przeprowadzonych w 2012 r. wynika, że aż 85% mieszkańców stolicy czuje się bezpiecznie w swojej dzielnicy. Mieszkańcy byli także pytani o stan bezpieczeństwa w wielu konkretnych miejscach miasta. Wysokie poczucie bezpieczeństwa deklarowali mieszkańcy: w naziemnych środkach komunikacji publicznej — 85%, w sklepach osiedlowych — 98%, w supermarketach, hipermarketach — 95%, na przystankach komunikacji — 82%, na stacjach metra — 81%, w parkach — 83%, w pociągach, w metrze — 81%. Najmniejsze zadowolenie ze stanu bezpieczeństwa deklarowali badani w odniesieniu do naziemnych nocnych środków komunikacji — tu poczucie bezpieczeństwa deklarowało tylko 30%, oraz w odniesieniu do szkół i uczelni, tu także tylko 30% badanych odpowiedziało, że czuje się bezpiecznie[43].

Warszawa dobitnie pokazała, że jest miejscem, w którym można skutecznie poprawić bezpieczeństwo. Mimo że w mieście tym jest wielość różnych zagrożeń typowych dla dużych metropolii, policja odnosi tu wyraźne sukcesy na polu walki z zagrożeniami i pokazuje światu, że tę walkę można wygrywać. W Warszawie w ostatnich latach udało się skutecznie zmniejszyć zagrożenie przestępczością, poprawić stan bezpieczeństwa na drogach, zadbać o bezpieczeństwo w miejscach publicznych, w tym w środkach komunikacji naziemnej, podziemnej, sklepach, marketach, osiedlach, dworcach itp. Zarówno liczby pokazujące spadek zagrożeń, wyniki dotyczące efektywności w ściganiu ich sprawców, jak i badania opinii publicznej świadczą wyraźnie, że policja w Warszawie jest skuteczna i cieszy się uznaniem mieszkańców. Nie byłoby zapewne tych sukcesów, gdyby nie istotna pomoc samorządu warszawskiego dla policji przejawiająca się nie tylko przekazaną jej pokaźną pomocą finansową czy licznymi wartościowymi dla bezpieczeństwa

---

41 Tamże, s. 176.

42 A. Brzeźniak, J. Kubik, A. Chmielewska, *Polskie badanie przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji*, cz. 3, Warszawa 2009, s. 205.

43 Miasto Stołeczne Warszawa, Barometr Warszawski, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/barometr-warszawski>, dostęp: 24 września 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

darowiznami rzeczowymi. Poprawa skuteczności działań policji, a w konsekwencji poprawa bezpieczeństwa w stolicy, to także efekt wdrażania wielu przedsięwzięć profilaktycznych — programów prowadzonych przez samorząd warszawski wraz z policją i innymi podmiotami publicznymi. To efekt inwestowania przez samorząd w nowoczesną infrastrukturę poprawiającą bezpieczeństwo. Poprawa bezpieczeństwa w Warszawie to także efekt troski samorządu o to bezpieczeństwo, to efekt pojmowania przez ten samorząd oczywistego faktu, że „bezpieczeństwo kosztuje", że „bezpieczeństwo to nasza wspólna sprawa". Wypracowanie tego jakże pożądanego modelu współpracy na linii policja — samorząd przez zarządzających policją warszawską to także namacalny efekt dobrej pracy tej formacji. To zrealizowanie na bardzo dobrym poziomie zadania wpisanego do zakresów zadań określonych w regulaminach organizacyjnych każdej z komend powiatowych i miejskich w Polsce, polegającego na „dążeniu do dobrej współpracy z samorządem lokalnym". Ten dobry przykład warszawski powinien być wpisany do „banku dobrych praktyk" i wykorzystywany zarówno przez zarządzających jednostkami policji w innych dużych miastach Polski, jak i przez samorządy terytorialne tam funkcjonujące. Jest to jedyna skuteczna i słuszna droga do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w wielkich aglomeracjach miejskich w Polsce.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 5
Metodologiczne podstawy badań

5.1. Przedmiot badań

Badania nad bezpieczeństwem w aglomeracjach miejskich autor przeprowadził w trakcie przygotowania dysertacji doktorskiej *Rola Policji w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze dużych aglomeracji miejskich*. Ich wyniki zaprezentowano w tejże pracy doktorskiej.

Badania naukowe wymagają jasnego określenia przedmiotu i celu badań. Czynności te są pierwszym i podstawowym krokiem badacza w procedurze badawczej. Sformułowanie przedmiotu badań ma na celu odzwierciedlenie głównych problemów badawczych i wyrażenie celu i intencji badacza. Badania to wieloetapowy proces zróżnicowanych działań mających na celu zapewnienie obiektywnego, dokładnego i wyczerpującego poznania obranego wycinka rzeczywistości przyrodniczej, społecznej lub kulturowej. Wynikiem badania naukowego jest określony obraz badanej rzeczywistości. Badanie wycinka rzeczywistości wymaga postawienia odpowiedniego pytania, zazwyczaj na wstępie ogólnego, by w toku badań znaleźć na nie odpowiedź. Nie ma bowiem nauki bez wyraźnego postawienia pytania[1]. Celem zaś badań jest poznanie naukowe, czyli szukanie nowej wiedzy i wzbogacenie wiedzy o osobach, rzeczach i zjawiskach będących przedmiotem badań. To również rodzaj efektu, który zamierzamy uzyskać w wyniku badań, a także rodzaj czynności, z którymi te efekty będą się wiązać[2].

Podczas projektowania badań do rozprawy doktorskiej przyjęto, że tym wycinkiem rzeczywistości społecznej będzie bezpieczeństwo wewnętrzne, a dokładnie jedna z istotnych sfer tego bezpieczeństwa — sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego. Potrzeba bezpieczeństwa to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Jej zaspokojenie jest gwarantem rozwoju jednostki ludzkiej, społeczeństwa i organizacji państwowych. Bezpieczeństwo to baza, fundament, na którym opiera się funkcjonowanie współczesnych demokratycznych państw i społeczeństw. Zapewnienie bezpieczeństwa na swoim terytorium należy do podstawowych obowiązków każdego demokratycznego państwa, stanowi realizację jego funkcji wewnętrznej[3].

---

[1] T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa 2001, s. 191 i nast.

[2] M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Gliwice 2009, s. 40.

[3] Szerzej kwestię tę omówiono w rozdziale 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Ze względu na znaczenie problematyki bezpieczeństwa i rosnące zainteresowanie tym zjawiskiem bezpieczeństwo w naszym kraju doczekało się właściwego docenienia m.in. na gruncie nauki. Dowodem na to stało się uznanie nauki o bezpieczeństwie za samodzielną dyscyplinę naukową. Ze względu na wagę tej problematyki nauki o bezpieczeństwie (securitologia) stały się odrębną dyscypliną naukową. Uchwałą Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów z 28 stycznia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych[4] do dziedziny nauk humanistycznych dodano dyscypliny: nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności. Jednocześnie z katalogu dyscyplin wykreślono nauki wojskowe. W sierpniu 2011 r. minister nauki i szkolnictwa wyższego obszar dotyczący wszystkich dyscyplin naukowych uregulował swoim rozporządzeniem, na mocy którego nauki o bezpieczeństwie włączono w obszar nauk społecznych[5]. Bezpieczeństwo wewnętrzne doczekało się także własnych kierunków studiów I i II stopnia[6]. Nauki o bezpieczeństwie obejmują wielość problemów związanych z bezpieczeństwem w wymiarze pozamilitarnym. Ich celem jest dostarczenie nie tylko wiedzy teoretycznej o zjawiskach związanych ze sferą bezpieczeństwa, a dokładnie wiedzy mającej na celu zrozumienie tych zjawisk, lecz także ich wyjaśnianie, ocenianie i prognozowanie. Celem tych nauk jest także utylitarność, czyli przedstawienie projektów najlepszych rozwiązań, które można wdrożyć do praktyki w ciągłym dążeniu do coraz lepszego zaspokojenia tej podstawowej potrzeby, którą jest bezpieczeństwo[7]. Badania projektowane na potrzeby wspomnianej rozprawy umiejscowiono właśnie w ramach tej nowej dyscypliny naukowej — nauki o bezpieczeństwie.

Antonimem bezpieczeństwa jest zagrożenie, czyli potencjalna podstawa niepożądanego stanu rzeczy. Zagrożenia nie są kategorią samoistną, ponieważ zawsze odnoszą się do określonego podmiotu, dla którego mają charakter dysfunkcyjny i mogą powodować szkodliwe następstwa. Zagrożenia są istotną kategorią determinującą bezpieczeństwo[8]. Jest więc sprawą oczywistą, że prowadząc badania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy się odnosić bezpośrednio do zagrożeń. Są one bezpośrednim przedmiotem zainteresowania nauk o bezpieczeństwie w kontekście ich identyfikacji rodzajowej, określenia natężenia występowania,

---

[4] M.P. nr 14, poz. 149.

[5] Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, DzU nr 179, poz. 1065.

[6] M. Lisiecki, *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Szczytno 2011, s. 186.

[7] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 89–90.

[8] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

miejsc i przyczyn występowania, a zwłaszcza określenia ich skutków i wpływu na bezpieczeństwo publiczne.

Drugim najważniejszym determinantem zapewnienia odpowiedniego akceptowanego poziomu bezpieczeństwa jest sprawność działania instytucji państwowych powołanych do jego ochrony. Główny ciężar w zakresie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa na policji jako formacji umundurowanej, uzbrojonej, powołanej do świadczenia usługi publicznej polegającej na ochronie przed zagrożeniami jednostek ludzkich, społeczeństwa i państwa[9]. Bezpieczeństwo publiczne zależy więc wprost od sprawności funkcjonowania tej najważniejszej formacji, jaką jest policja.

Ogólnym obiektem badań w naukach o bezpieczeństwie, podobnie jak i w naukach społecznych, są:
— zbiorowości i zbiory społeczne,
— instytucje społeczne,
— procesy i zjawiska społeczne.

Przedmiotem badań nad bezpieczeństwem są cechy obiektów wyznaczających ich granice, właściwości i relacje. Dostrzeżenie istoty cech i zależności między nimi a badanymi obiektami pozwala wnioskować o istocie bezpieczeństwa. Obiekty badań mają odpowiednie cechy empiryczne, humanistyczne, przyrodnicze oraz społeczne i one stanowią przedmiot badań. Efektem badań powinno być wykrycie zależności, prawidłowości i praw rządzących obiektami bezpieczeństwa[10].

Do rozprawy doktorskiej obiekty badań umiejscowiono w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uwaga badacza została skupiona na dwóch obiektach będących najważniejszymi determinantami tego bezpieczeństwa. Pierwszym obiektem traktowanym jako zjawisko społeczne, proces, są tu zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego mające istotny wpływ na stan bezpieczeństwa. Drugim obiektem badań jest natomiast instytucja społeczna – policja. Przedmiotem badań są cechy tych dwóch obiektów. W pierwszym przypadku to takie cechy zagrożeń, jak: ich rodzaje, najbardziej dokuczliwe dla społeczeństwa, intensywność, natężenie ich występowania, miejsce występowania, skutki oddziaływania na społeczeństwo (obawy społeczne), skutki oddziaływania na stan bezpieczeństwa, a przede wszystkim na funkcjonowanie policji. W odniesieniu do policji to cechy określające jej funkcjonowanie, jak: umiejętność przeciwdziałania zagrożeniom, taktyka, metody działania, sprawność i skuteczność w walce z zagrożeniami, podatność na przeobrażenia swojej wewnętrznej struktury pod wpływem zidentyfikowanych zagrożeń, zdolność do pozyskiwania partnerów niezbędnych w walce z zagrożeniami, do budowania szerokiego frontu sprzymierzeńców w tej walce.

Badanie tych obiektów i przedmiotów poznania zlokalizowano w wybranych dużych polskich miastach liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, nazywanych potocznie aglomeracjami miejskimi. Głównym jednak obiektem badania

[9] Szerzej te kwestie omówiono w rozdziale 3.

[10] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*…, wyd. cyt., s. 119.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

i przedmiotem badań była policja funkcjonująca w tych miastach i to na niej skoncentrował się wysiłek badawczy autora.

Jak już wskazano, badanie określonego wycinka rzeczywistości wymaga postawienia konkretnego pytania, które staje się głównym problemem badawczym, prowadzone zaś badania mają być szukaniem na nie odpowiedzi. Najogólniej można powiedzieć, że naczelnym pytaniem w rozprawie doktorskiej, na której oparto monografię, było pytanie o istnienie związku między zidentyfikowanymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występującymi na terenie dużych aglomeracji miejskich w Polsce a działalnością i funkcjonowaniem tam policji. Ów związek miał wykazać znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: czy ujawnione i zdiagnozowane zagrożenia mają wpływ na organizację i funkcjonowanie policji, czy pod ich wpływem policja się zmienia, przeobraża swoje struktury, przyjmuje odpowiednią taktykę funkcjonowania, czy szuka partnerów, sprzymierzeńców, aby skutecznie odpowiedzieć na te zagrożenia, przyczyniając się do ich ograniczenia czy likwidacji.

Konkludując, należy stwierdzić, że głównym obiektem zainteresowania tejże rozprawy była policja, a głównym przedmiotem badań były cechy tej instytucji uwidocznione w reakcji na zagrożenia.

5.2. Cel badań

Celem każdej pracy naukowej jest odkrycie i ujawnianie rzeczywistości, która dotychczas była nieznana (w ogóle nieznana lub znana w sposób niepełny), i dokładne jej opisanie. To odkrywanie i ujawnianie „nowej" rzeczywistości polega na ustaleniu, odkrywaniu prawidłowości ogólnych, jak również jasnym i czytelnym przedstawieniu wzajemnych związków przyczynowych między obiektami i zjawiskami badawczymi oraz wyjaśnianiu istniejących między nimi relacji[11].

W literaturze funkcjonują różne podziały prac naukowych uwzględniające różne kryteria. Jednym z istotnych kryteriów podziału jest ich podział ze względu na cel. Na tej podstawie można wyróżnić następujące rodzaje prac naukowych:

— badawcze lub naukowo-badawcze,
— teoretyczne,
— koncepcyjne,
— analityczne,
— syntetyczne,
— przyczynkowe,
— doświadczalne,
— metodologiczne lub metodyczne.

Pracą badawczą lub naukowo-badawczą jest praca prezentująca wyjaśnienie pewnych faktów, hipotez, rozwiązań uzyskanych przez zastosowanie uznanych

[11] M. Turek, A. Michalak, *Zasady i tryb przygotowania*…, wyd. cyt., s. 40.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

naukowych metod badawczych. Praca taka wprowadza często nowe konstrukcje pojęciowe, nowe spojrzenie na rzeczywistość na podstawie rzetelnego i wiarygodnego materiału naukowego. Celem badań jest dążenie do udzielenia odpowiedzi na postawione w pracy pytania, na które nikt jeszcze nie odpowiedział. W pracach badawczych prezentuje się często najnowsze osiągnięcia z dziedziny wiedzy, której praca dotyczy[12].

W każdym badaniu empirycznym danego nieznanego odcinka rzeczywistości według Zygmunta Zimnego możemy wyróżnić:

— materiał badawczy, czyli interesujące nas elementy rzeczywistości, które chcemy poddać badaniu;
— przedmiot badania, czyli właściwości danego obiektu (zmienne i wartości tych zmiennych), które są przedmiotem naszych dociekań, oceny;
— cel badania, czyli własności materiału, które chcemy poznać w ramach interesujących nas właściwości[13].

W pracach badawczych cel stanowi ważne kryterium podziału samych badań. Bolesław R. Kuc ze względu na cel dzieli badania na podstawowe, stosowane i wdrożeniowe. Badania podstawowe są podejmowane w celu wyjaśnienia zjawisk, procesów, stanów rzeczy jeszcze niezbadanych. Badacze zajmujący się tymi badaniami mają nadzieję na odkrycie nowych praw naukowych, sformułowanie nowych teorii, postawienie nowych tez. Badania stosowane są zazwyczaj rozumiane jako zmierzające do wykorzystania w praktyce wyników badań stosowanych. Odrębną kategorią są badania wdrożeniowe, polegające na opracowaniu metod i technik do zastosowania wyników badań w działalności produkcyjnej. „Badania te obejmują przeniesienie badań stosowanych z laboratoriów do praktyki, produkcji, do określonych dziedzin życia"[14].

Według Mieczysława Łobockiego, uznawanego za autorytet w dziedzinie metodologii nauk pedagogicznych, każda praca naukowa ma na celu wzbogacenie dorobku naukowego w ramach dyscypliny naukowej, w obrębie której jest ona przeprowadzana. Każdy indywidualny badacz czy zespól badaczy podejmuje wysiłek, aby osiągnąć postęp w wiedzy naukowej[15].

Agendy odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe (zewnętrzne i wewnętrzne) w obliczu interdyscyplinarnych zagrożeń czy stanów problemowych powinny korzystać z naukowego dorobku akademickiego w formułowaniu określonych strategii swojego rozwoju[16].

---

[12] Tamże, s. 40–41.

[13] Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych*, Częstochowa 2000, s. 6.

[14] B.R. Kuc, *Funkcje nauki. Wstęp do metodologii. Nauka nie jest grą*, Warszawa 2012, s. 156.

[15] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2009, s. 15.

[16] J. Maciejewski, *Znaczenie badań akademickich w kontekście bezpieczeństwa transinstytucjonalnego* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 1,Warszawa 2010, s. 114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Badania przedstawione w monografii są badaniami podstawowymi, ich wyniki w założeniu mają przyczynić się do wzbogacenia dorobku naukowego w ramach nauk o bezpieczeństwie i odkryć wycinek rzeczywistości w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, którego do tej pory nikt jeszcze nie odkrył. Uzyskane wyniki przyczyniły się także do wypracowania wniosków, które mogą zostać wprowadzone do praktyki w ramach funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Za Mirosławem Sułkiem można powiedzieć, że w problematyce dotyczącej systemów bezpieczeństwa można wyróżnić dwa kierunki:

— kształtowanie systemów bezpieczeństwa,
— obliczanie, kontrolę systemów bezpieczeństwa.

Między tymi dwoma kierunkami istnieje ścisły związek, gdyż wyniki obliczania i kontroli systemów bezpieczeństwa przyczyniają się do właściwego ich kształtowania. Prowadzone zaś badania w obrębie systemów bezpieczeństwa są quasi-kontrolą tego systemu. Kształtowanie bezpieczeństwa jest możliwe tylko w ścisłym związku z jego oceną, w tym oceną instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo[17].

Zdaniem Bernarda Wiśniewskiego badania naukowe w sferze bezpieczeństwa mają nie tylko cel diagnostyczny — pokazanie jak jest w danym wycinku rzeczywistości, lecz także cel utylitarny. Ich wyniki powinny posłużyć także do lepszego kształtowania systemu bezpieczeństwa. Najprostszy model badawczy zawiera cele każdej pracy badawczej. Ten model można najprościej przedstawić w trzech pytaniach: jak było?, jak jest?, jak może być? W modelu tym pytanie: jak było? wyraża identyfikację i eksplantację przedmiotu badań, pytanie: jak jest? dotyczy diagnozy przedmiotu badań, a pytanie: jak może być? dotyczy prognozowania, czyli wykorzystania wyników badań do przedstawienia najlepszych rozwiązań na przyszłość[18].

Jak już wspomniano, głównym przedmiotem badań w tejże rozprawie było zbadanie związków, jakie zachodzą między otoczeniem zewnętrznym a policją, zwłaszcza związków polegających na wpływie zagrożeń na funkcjonowanie policji. Celem zaś było wykazanie, czy istnieje korelacja między zidentyfikowanymi zagrożeniami z tej sfery a organizacją i funkcjonowaniem policji nakierowanym na przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń. Przepisy prawa, o których była mowa w rozdziale 3, modelowo określają funkcjonowanie i strukturę organizacyjną jednostek policji na terenie kraju. Policja jednak we wszystkich miastach funkcjonująca w formie komend miejskich Policji nie może i nie powinna mieć identycznej struktury wewnętrznej. Model działania policji w konkretnych miastach i jej struktura wewnętrzna powinny być zgodne z misją, strategiami, celami, procedurami działania, a zwłaszcza powinny być dopasowane do rodzajów i skali lokalnych zagrożeń. Organizacja i funkcjonowanie policji powinno być tak skonstruowane, by móc skutecznie odpowiedzieć na zagrożenia pojawiające się w jej otoczeniu

[17] M. Sułek, *Bezpieczeństwo narodowe jako kategoria, relacyjno-koncepcyjne metody badań* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego…*, t. 1, wyd. cyt., s. 39.

[18] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach…*, wyd. cyt., s. 126.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

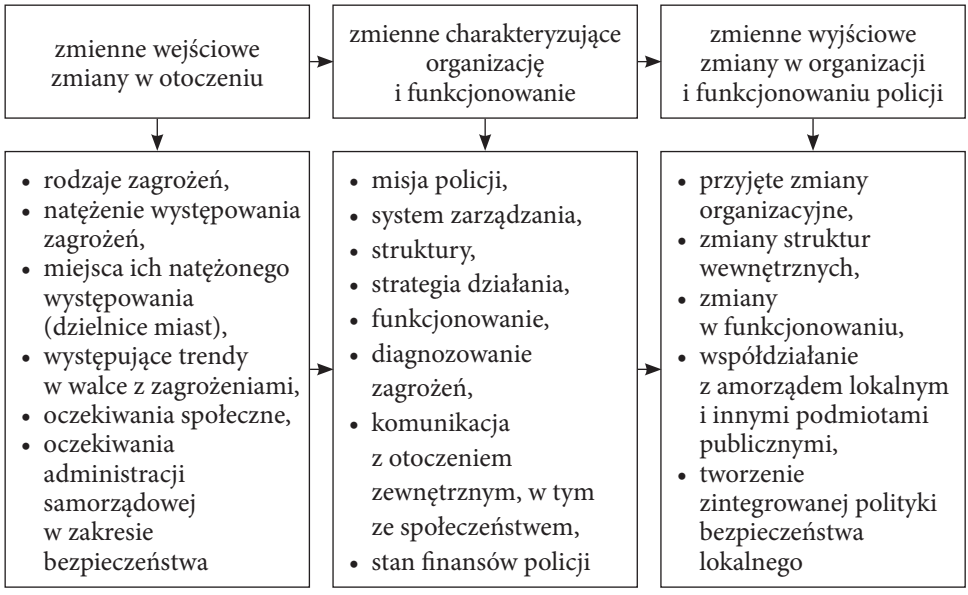
zewnętrznym oraz by sprostać oczekiwaniom społeczeństwa lokalnego. Otoczenie zewnętrzne policji ciągle się zmienia. Zmienia się hierarchia, struktura potrzeb społecznych. Wszystkie zmiany w otoczeniu zewnętrznym każdej organizacji powinny wywoływać konieczne zmiany w samej organizacji. Policja jako organizacja musi się więc zmieniać, przystosowywać do zmian, do nowych wyzwań, elastycznie reagować na zmiany, w tym na pojawiające się zagrożenia. Procesy przystosowawcze organizacji do otoczenia nazywamy usprawnieniami organizacyjnymi[19].

Wyniki badań pokazały także, czy na polu walki z zagrożeniami policja w dużych miastach współpracuje i podejmuje współdziałanie z samorządami lokalnymi i innymi podmiotami publicznymi i na czym to współdziałanie polega.

Analizując przyjęte rozwiązania organizacyjne w poszczególnych komendach i podległych im komisariatach, starano się pokazać, czy przyjęte tam rozwiązania się sprawdzają, czy wychodzą one naprzeciw pojawiającym się zagrożeniom lokalnym i oczekiwaniom społecznym. W toku badania struktury i rozwiązań organizacyjnych szczególną uwagę zwrócono na formy działań policji i na struktury wewnętrzne jednostek, co jest wynikiem dopasowywania się tej formacji do zmian w jej otoczeniu wewnętrznym.

Punkt wyjścia dla planowanych analiz mających na celu zbadanie związków stanowiących główny przedmiot badawczy pracy przedstawiono w formie graficznej na rysunku 1.

Rysunek 1. Schemat zainteresowań badawczych


zmienne wejściowe zmiany w otoczeniu
zmienne charakteryzujące organizację i funkcjonowanie
zmienne wyjściowe zmiany w organizacji i funkcjonowaniu policji
• rodzaje zagrożeń,
• natężenie występowania zagrożeń,
• miejsca ich natężonego występowania (dzielnice miast),
• występujące trendy w walce z zagrożeniami,
• oczekiwania społeczne,
• oczekiwania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa
• misja policji,
• system zarządzania,
• struktury,
• strategia działania,
• funkcjonowanie,
• diagnozowanie zagrożeń,
• komunikacja z otoczeniem zewnętrznym, w tym ze społeczeństwem,
• stan finansów policji
• przyjęte zmiany organizacyjne,
• zmiany struktur wewnętrznych,
• zmiany w funkcjonowaniu,
• współdziałanie z amorządem lokalnym i innymi podmiotami publicznymi,
• tworzenie zintegrowanej polityki bezpieczeństwa lokalnego

Źródło: opracowanie własne

[19] S. Gembara, J. Rymaniak (red.), *Organizacja i zarządzanie w Policji. Teraźniejszość i przyszłość*, Poznań 2007, s. 194–195.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Badanie związków między dwoma głównymi obiektami badawczymi będzie się odbywało przez pryzmat przedstawienia i analizowania cech i właściwości tych obiektów, czyli przez pryzmat zmiennych jakościowych i ilościowych, o czym będzie mowa dalej[20].

W projektowanych badaniach w ramach rozprawy doktorskiej autor założył osiągnięcie dwóch zasadniczych celów:

— poznawczego — zdiagnozowanie wpływu najbardziej dokuczliwych zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego ujawnianych na terenie dużych polskich miast, oczekiwań społecznych i innych istotnych zmian w otoczeniu zewnętrznym policji na funkcjonowanie policji na tych obszarach. Zwłaszcza wykazanie, jak zmiany w otoczeniu zewnętrznym wpływają na organizację policji, struktury organizacyjne, metody działania, jej skuteczność, na podejmowaną współpracę z samorządem lokalnym i innymi podmiotami publicznymi. W ramach tego celu zaplanowano: pokazanie metod diagnozowania zagrożeń i oczekiwań społecznych przez policję, przedstawienie stanu bezpieczeństwa w poszczególnych dużych miastach oraz rysujących się tam trendów w zakresie bezpieczeństwa i skuteczności policji w walce z zagrożeniami. Starano się ponadto pokazać, jaka jest rola organów samorządu terytorialnego jako najbliższego partnera policji w walce z zagrożeniami oraz przedstawić formy tego współdziałania. W ramach tego celu przedstawiono także współdziałanie policji z innymi podmiotami publicznymi;
— praktycznego — polegającego na zapoznaniu kierownictwa polskiej policji z wynikami badań, zwłaszcza wskazanie dobrych przykładów, modelowych rozwiązań w funkcjonowaniu policji w dużych miastach i walce tej formacji z zagrożeniami pojawiającymi się na tych obszarach, zaprezentowanie ponadto przykładów dobrego współdziałania policji z samorządami i innymi podmiotami publicznymi w celu ich wykorzystania w innych jednostkach policji czy samorządu terytorialnego. Zamierzeniem było pokazanie propozycji działań, jakie należy podjąć, by usprawniać działanie i skuteczność policji działającej w dużych aglomeracjach miejskich w Polsce.

5.3. Ogólny problem badawczy i problemy szczegółowe

Z uzasadnienia odczucia subiektywnych braków (luk, niejasności) w zakresie wiedzy z danej dziedziny nauki rodzi się problem badawczy. Romuald Kolman stwierdził, że jego sformułowanie jest czynnikiem dającym początek rzeczywistym badaniom, a przy tym określenie problemu to jedno z najtrudniejszych zamierzeń. Problem badawczy jest definiowany jako przedsięwzięcie badawcze dostarczające

[20] K. Janowski, M. Lenartowicz, *Metodologia badań empirycznych. Podręcznik dla studentów wychowania fizycznego*, Warszawa 2005, s. 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ściśle sprecyzowaną wiedzę, która w momencie podejmowania badań jest niepełna lub nie istnieje[21].

Zygmunt Zimy stwierdził, że problemy badawcze wymagają postawienia określonych pytań. Dobrze określony w postaci konkretnego pytania problem badawczy (treść pytania) determinuje i ukierunkowuje cały proces badawczy. To treść głównego pytania stanowi główny problemem badawczy, dalej uszczegóławiany w postaci następnych pytań, które stają się problemami szczegółowymi w ramach tego głównego problemu badawczego. Treść zaś pytań szczegółowych determinuje założenia metodologiczne pracy. Proces badawczy to szukanie odpowiedzi na główne pytanie, będące głównym problemem badawczym, przez szukanie odpowiedzi na pytania szczegółowe. Szukanie odpowiedzi na pytania szczegółowe odbywa się przez zastosowanie różnych metod, technik i narzędzi badawczych[22].

Podstawowymi pytaniami konkretyzującymi problem badawczy są pytania eksplancyjno-heurystyczne o właściwości rzeczy oraz diagnostyczne o własności rzeczy będących przedmiotem badań. W nauce funkcjonują także pytania eksplancyjne o przyczyny tego, że coś jest takie, jakie jest, i prognostyczne o przyszły stan rzeczy pod wskazanym względem po pewnym czasie[23].

Zdaniem M. Łobockiego każdy ze sformułowanych problemów ma swój zakres. Na ogół wymienia się dwa podstawowe zakresy. Pierwszy z nich dotyczy zależności między zmiennymi, a drugi — właściwości, czyli wartości zmiennych[24]. Istotne jest, by podczas formułowania problemów badawczych zostały spełnione określone kryteria:

— problem ma wyrażać relację zachodzącą miedzy dwiema lub więcej zmiennymi;
— problem ma być sformułowany jasno i jednoznacznie, koniecznie w formie pytania, a nie stwierdzenia;
— problem ma dotyczyć zmiennych, które da się zbadać (zmierzyć), ponieważ pozbawiony takiej możliwości przestaje być problemem badawczym[25].

W literaturze funkcjonuje wiele klasyfikacji problemów badawczych na podstawie treści zadawanych pytań. Wielu polskich autorów zajmujących się problematyką metodologiczną prac naukowych opiera się na wiedzy Stefana Nowaka, niekwestionowanego autorytetu w tym zakresie, który proponuje przyjęcie dwóch kategorii problemów na podstawie treści pytań badawczych. Pierwszą kategorię stanowią pytania o przekrojowe i dynamiczne właściwości przedmiotów lub o zdarzenia i procesy, jakim te przedmioty podlegają. Druga kategoria to pytania o to,

---

[21] R. Kolman, *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje)*, Gdańsk 2004, s. 146.

[22] Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych*…, wyd. cyt., s. 156.

[23] Tamże, s. 159.

[24] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań*…, wyd. cyt., s. 111.

[25] Tamże, s. 126.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

czy zachodzą pewne relacje — zależności między właściwościami badanych przedmiotów[26]. Przedstawiona praca należy do drugiej kategorii, problem badawczy wyrażono w niej pytaniami o relacje, o związki zachodzące między obiektami badań.

Jak już wspomniano, problem badawczy ma wyrażać relacje między zmiennymi. Zdaniem Waldemara Dutkiewicza zmienne to określone cechy, właściwości, czynniki danego obiektu badawczego, które przybierają różne formy. Stanowią uszczegółowienie badanych zjawisk ze względu na ich cechy[27].

W literaturze na ogół funkcjonuje „żelazny podział" zmiennych na dwie kategorie. Mieczysław Łobocki dzieli je na:

— zmienne niezależne, określające charakter oddziaływań, w których upatruje się przyczyny określonych zmian — mają one wpływ na zmienne zależne;
— zmienne zależne to rzeczywiste lub domniemane skutki działania uwzględnianych w badaniach zmiennych niezależnych, czyli spodziewane wyniki zastosowanych oddziaływań.

Do zbadania, czy zachodzą oddziaływania między tymi dwoma kategoriami zmiennych, służą wskaźniki zmiennych. Wskaźnikami są mierzalne cechy lub właściwości badanych obiektów, zjawisk i faktów lub czynniki mające na nie wpływ albo skutki, jakie pociągają za sobą[28]. Zmienne mogą mieć charakter ilościowy i jakościowy. Zmienne ilościowe przedstawiają stopień natężenia określonych zjawisk i różnice, jakie zachodzą w tym natężeniu pod wpływem określonych czynników, zmienne jakościowe zaś przedstawiają odmiany danego obiektu, zjawiska itp.[29]

Należy pamiętać, że zdaniem Bożeny Chmielewskiej każdy system działa na zasadzie organizacyjnego i funkcjonalnego zgrupowania elementów. Oznacza to, że elementy są ze sobą powiązane tak, że zmiany cech jednego elementu powodują konieczność przekształcenia się innych elementów, a niekiedy całego systemu[30]. Uwaga ta dotyczy także elementów wchodzących w system bezpieczeństwa, między którymi zachodzą różne interakcje.

Interakcje zachodzące między zmienną niezależną a zmienną zależną, a zwłaszcza w sferze badań nad bezpieczeństwem, często są zakłócane przez takie elementy pośredniczące, jak: obowiązujące przepisy prawa, w tym regulaminy, obiektywne warunki pracy i służby (sprzęt, warunki lokalowe), stan finansów instytucji. Te elementy nazywamy zmiennymi pośredniczącymi, które muszą być przez nas brane pod uwagę w wyprowadzaniu wniosków z zależności między zmiennymi[31].

---

[26] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 41.

[27] W. Dutkiewicz, *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*, Kielce 2000, s. 61.

[28] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań*…, wyd. cyt., s. 137, 146.

[29] K. Janowski, *Metodologia badań empirycznych*…, wyd. cyt., s. 35.

[30] B. Chmielewska, *Metodologia i metody badań społecznych ze szczególnym uwzględnieniem diagnozy*, Słupsk 1985, s. 33.

[31] M. Cieślarczyk (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2006, s. 29.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W wyniku przeprowadzonych badań podjęto próbę odpowiedzi na pytanie będące głównym problemem badawczym:

— czy istnieje związek między zidentyfikowanymi najbardziej uciążliwymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowymi dla dużych aglomeracji miejskich a organizacją i funkcjonowaniem tam policji?
— jeżeli tak, to jakie zmiany w funkcjonowaniu policji można zaobserwować pod ich wpływem?
— czy przyjęte pod wpływem zidentyfikowanych zagrożeń rozwiązania organizacyjne w modelu funkcjonowania policji przyczyniają się do poprawy jej skuteczności w walce z zagrożeniami?

Uzyskanie odpowiedzi na ten ogólny problem badawczy wymagało postawienia pytań szczegółowych, których treść jest odbiciem szczegółowych problemów badawczych. Podczas projektowania badań ogólny problem badawczy uszczegółowiono siedmioma szczegółowymi problemami, sformułowanymi w formie pytań:

— jakie najbardziej uciążliwe zagrożenia występują na terenie badanych miast, w jaki sposób policja je diagnozuje, co jest głównym celem tej diagnozy oraz jaka jest skuteczność policji w walce z zagrożeniami?
— czy zidentyfikowane zagrożenia mają wpływ na funkcjonowanie policji w dużych miastach, jeżeli tak, to jak się to przekłada na kształt struktur organizacyjnych jednostek, na ich stany etatowe, na przyjęte metody działania w walce z zagrożeniami, współdziałania z innymi podmiotami publicznymi?
— jakie czynniki leżą u podstaw współdziałania policji z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi w dużych miastach?
— jakie formy przybiera współpraca policji z samorządem i czy zależą one od zdiagnozowanego stanu bezpieczeństwa i porządku w mieście?
— jaki jest poziom współfinansowania policji przez administrację samorządową, na jakie cele przeznaczona jest ta pomoc i czy przyczynia się ona do poprawy skuteczności walki z zagrożeniami?
— jakie specyficzne, niestandardowe rozwiązania w walce z zagrożeniami, odmienne od typowych, daje się zaobserwować w funkcjonowaniu policji i administracji samorządowej działających na terenie dużych miast?
— jakie działania należy podjąć, by usprawnić funkcjonowanie policji w dużych miastach w walce z zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Określenie problemów badawczych i celu badań pozwoliło na sformułowanie hipotez roboczych. Hipoteza to stwierdzenie częściowo tylko uzasadnione, to domysł badacza wysunięty z danych wyjściowych. „Hipoteza na ogół jest twierdzeniem na temat możliwego lub oczekiwanego charakteru związku pomiędzy badanymi obiektami, zjawiskami. Za pomocą hipotezy stwierdza się spodziewaną relację będącą wynikiem związków pomiędzy zmiennymi, gdzie jedna ze zmiennych jest w danym związku domniemanym czynnikiem warunkującym lub sprawczym (zmienna niezależna), a druga — zmienna zależna — zmienia się pod wpływem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

tej pierwszej. Zmienne są przedmiotem naszych badań, których związki z innymi zmiennymi chcemy określić”[32]. Najprościej można powiedzieć, cytując Bolesława Kuca, że „hipoteza to stwierdzenie wstępne, które powinno organizować proces myślenia badacza wokół nurtującego go problemu”[33].

Hipotezę najczęściej przedstawia się w postaci rozwiniętego zdania twierdzącego, które w swojej treści zawiera tezę — domysły badacza. Jako twierdzenie o charakterze prawdopodobnym zawsze wymaga sprawdzenia empirycznego. Po udokumentowanym sprawdzeniu słuszności hipoteza staje się tezą. Rolą hipotezy jest więc weryfikacja teorii, przy czym należy wspomnieć, że hipoteza nie musi się potwierdzić[34]. Hipotezy kierunkują myślenie badacza o podjętym głównym problemie badawczym. Czasami czynią to tak skutecznie, że mogą zakłócać obiektywizm postrzegania rzeczywistości. Należy pamiętać, że równie uprawnione jest w badaniach naukowych potwierdzenie hipotezy, jak i jej zaprzeczenie. Ta druga sytuacja nie obniża jakości pracy, nie oznacza porażki badacza, a wręcz daje dobre świadectwo o autorze[35].

Mieczysław Łobocki jest zdania, że hipoteza ma ścisły związek z dotychczasowym doświadczeniem badacza w danej dziedzinie badawczej. Hipoteza nie powstaje w zasadzie nigdy w oderwaniu od praktyki zawodowej czy dydaktycznej badacza. Wymaga nie tylko uzasadnienia teoretycznego, lecz także odwołania się do własnej praktyki[36].

Zdaniem B.R. Kuca rolą nauki jest sprawdzanie i selekcjonowanie domysłów, przekonań badacza za pomocą systematycznie zbieranych dowodów. W rezultacie zmniejsza się rola wiary, autorytetu i intuicji jako podstawy przekonań. Bolesław Kuc, powołując się na autorytety w dziedzinie metodologii, m.in. na Thomasa Henry'ego Huxleya, stwierdza, że: „najsmutniejszą chwilą w nauce jest śmierć pięknej hipotezy, zamordowanej przez obrzydliwe fakty”[37].

Przystępując do badań, przyjęto założenie — główną hipotezę badawczą:

H_0 — zidentyfikowane zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni dużych polskich miast nie mają istotnego wpływu na organizację i funkcjonowanie policji na tych obszarach i jej współdziałanie z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami publicznymi. Organizacja wewnętrzna i zasady funkcjonowania policji na tych terenach wynikają zaś z przepisów prawa, zwłaszcza prawa policyjnego, z decyzji jednostek policji szczebla wyższego i nie mają związku ze specyfiką ujawnianych tam zagrożeń.

---

[32] J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001, s. 133; zob. także J. Brzeziński, *Metodologia badań psychologicznych*, Warszawa 1997, s. 189.

[33] B. Kuc, *Vademecum doktoranta. Obudź w sobie Einsteina*, Warszawa 2012, s. 63.

[34] M. Turek, A. Michalak, *Zasady i tryb przygotowania…,* wyd. cyt., s. 55.

[35] M. Cieślarczyk (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze*…, wyd. cyt., s. 30.

[36] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań*…, wyd. cyt., s. 131.

[37] B.R. Kuc, *Funkcje nauki*…, wyd. cyt., s. 107.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Głównej hipotezie badawczej podporządkowano siedem hipotez szczegółowych odnoszących się po kolei do każdego ze szczegółowych problemów badawczych. Te hipotezy robocze brzmią następująco:

H_1 — policja identyfikuje i diagnozuje najbardziej dokuczliwe zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni dużych polskich miast, lecz celem tej identyfikacji i diagnozy nie jest przyjmowanie odpowiedniej taktyki, metod działania policji nakierowanych na skuteczniejsze zwalczanie zagrożeń;

H_2 — występujące w przestrzeni dużych miast zagrożenia nie mają istotnego wpływu na organizację i funkcjonowanie działających tam jednostek policji, zwłaszcza na ich strukturę organizacyjną i stany etatowe;

H_3 — policja w dużych miastach podejmuje istotnie współpracę z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi, lecz podstawa tej współpracy nie wynika ze stanu bezpieczeństwa w miastach, a jest wynikiem wielu innych czynników niezwiązanych z bezpieczeństwem miasta;

H_4 — formy współpracy z organami samorządu terytorialnego często nie są dopasowane do zwalczania zagrożeń pojawiających się w wielkich miastach;

H_5 — policja na terenie dużych miast istotnie otrzymuje wsparcie finansowe ze strony samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych, lecz wysokość tego wsparcia nie ma istotnego wpływu na poprawę skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami;

H_6 — w modelu funkcjonowania policji na terenie dużych miast nie obserwuje się specyficznych, niestandardowych, a zarazem skutecznych rozwiązań. Takich rozwiązań nie obserwuje się także po stronie administracji samorządowej w jej działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku w miastach;

H_7 — w jednostkach policji działających na terenie dużych polskich miast należy wdrożyć określone działania organizacyjne zmierzające do poprawy skuteczności jej działania w walce z zagrożeniami oraz do lepszej współpracy z organami administracji samorządowej.

Jak już wspomniano, hipotezy postawione przez badacza powinny zostać w toku badań sprawdzone, zweryfikowane. Musi zostać potwierdzona ich prawdziwość. Bolesław Kuc twierdzi, opierając się także na wiedzy innych autorów będących autorytetami w dziedzinie metodologii nauk, że jeśli hipoteza okaże się prawdziwa, to prawdziwe są również jej konsekwencje. Na podstawie przemyśleń badacza dotyczących sprawdzania hipotez są tworzone strategie badawcze, czyli szczególnego rodzaju programy dochodzenia do zarysowania teorii tego, co będzie badane. W praktyce badawczej występują dwie drogi:

— indukcyjna,
— dedukcyjna.

Pierwsza z nich polega na obserwowaniu i rejestrowaniu faktów oraz wyprowadzaniu z obserwacji wniosków w formie zdań twierdzących. Druga z nich, dedukcyjna, często nazywana hipotetyczno-dedukcyjną, polega również na obserwacji faktów, lecz tutaj badacz, oprócz wyprowadzania wniosków, może stawiać

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

śmiałe hipotezy, które są rezultatem nie tylko obserwacji, lecz także jego doświadczenia w problematyce badawczej. Dopuszcza się wyprowadzanie z hipotez wypracowanych wniosków jako prognoz[38].

Odnosząc się jeszcze do problematyki zmiennych w pracach badawczych i przekładając to na projektowanie badań, należy wskazać, że w badaniach występują zmienne niezależne, zależne i pośredniczące.

Do zmiennych niezależnych w tych badaniach będziemy zaliczać przede wszystkim zagrożenia pojawiające się w otoczeniu zewnętrznym policji. One bowiem mogą wpływać na zmienne zależne będące cechami dookreślającymi funkcjonowanie policji. Tę zmienną niezależną w postaci zagrożeń będą charakteryzowały następujące mierzalne wskaźniki: rodzaj zagrożeń, ich natężenie w skali danego roku, trendy wieloletnie w ich występowaniu, miejsca nasilonego występowania (dzielnice miast), specyficzne cechy zagrożeń (typowo miejskich). Drugą zmienną niezależną będą oczekiwania społeczne mieszkańców miast w odniesieniu do stanu bezpieczeństwa, a zwłaszcza zdefiniowane obawy mieszkańców miast.

Te dwie najważniejsze zmienne niezależne będą oddziaływały na zmienne zależne, które uwidaczniają się w funkcjonowaniu policji, administracji samorządowej i innych podmiotów publicznych w sferze bezpieczeństwa. Zmiennymi zależnymi po stronie policji będą wszystkie elementy związane z jej funkcjonowaniem, będące wynikiem reakcji na ujawniane zagrożenia. Zaliczać do nich będziemy: wewnętrzną strukturę organizacyjną jednostek policji, a właściwie zmiany w tej strukturze, liczbę etatów w jednostkach, metody przeciwdziałania zagrożeniom, efekty walki z zagrożeniami, w tym skuteczność policji, formy współdziałania policji z innymi podmiotami publicznymi. Po stronie administracji samorządowej zaś zmiennymi zależnymi będą przede wszystkim: formy współpracy i współdziałania z policją, w tym udzielanie jej wsparcia finansowego, uczestnictwo w określonych programach i przedsięwzięciach, przedsięwzięcia własne samorządów na rzecz bezpieczeństwa.

Do zmiennych pośredniczących, które będą w pewnym sensie zakłócały czyste interakcje między zmiennymi niezależnymi a zależnymi, po stronie policji będziemy zaliczać: przepisy ustawy o policji regulujące funkcjonowanie tej formacji, przepisy rozporządzeń i zarządzeń wydawanych na jej podstawie, postanowienia zawarte w regulaminach organizacyjnych jednostek, stan budżetowego i pozabudżetowego finansowania działalności policji, wyposażenie policjantów i jednostek policji, całą infrastrukturę policyjną itp. Po stronie administracji samorządowej zaś zmienne pośredniczące będą konkretyzowane przede wszystkim przez: stan finansów gmin, obowiązujące przepisy prawa i stan infrastruktury samorządowej.

[38] Tamże, s. 11–112.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

5.4. Metody badań, zastosowane techniki i narzędzia badawcze

W literaturze zajmującej się tematyką metodologii w nauce spotyka się różne sposoby rozumienia pojęcia „metoda badań". Polski autorytet w dziedzinie metodologii, S. Nowak, definiuje metodę badań empirycznych jako określony, powtarzalny sposób postępowania w celu uzyskania pewnego typu informacji o rzeczywistości, niezbędnych do rozwiązania określonego problemu badawczego[39]. Mieczysław Łobocki, opierając się na teorii Tadeusza Kotarbińskiego, stwierdził, że metoda to sposób systematycznie stosowany w danym przypadku z intencją zastosowania go przy powtórzeniu się analogicznego zadania[40]. Zygmunt Zimny stwierdził, że metoda to zorganizowany sposób działania, czyli sposób celowy, planowany, wypróbowany, kontrolowany, uznany za najbardziej skuteczny i efektywny. Metoda to sposób działania na tyle ogólny, że wymaga uszczegółowienia przez liczne techniki badawcze[41]. Zdaniem Czesława Cempela metoda naukowa to pewna zasada postępowania, według której w nauce wybieramy techniki badawcze, tak aby najlepiej dokonać pomiaru pewnej nieznanej do tej pory rzeczywistości. By tę rzeczywistość zmieniać, poprawiać, najpierw musimy ją poznać[42]. Według Janusza Sztumskiego od metody naukowej oczekuje się spełnienia następujących warunków: celowości, jasności, skuteczności, niezawodności, ukierunkowania tematycznego i ekonomiczności[43].

Mówiąc zaś o metodzie badań w naukach o bezpieczeństwie, warto zauważyć, że ze względu na logiczny tok procesu badawczego wyróżnia się badania naukowe empiryczne i teoretyczne. Badania empiryczne i teoretyczne różnią się między innymi wykorzystywanymi metodami, technikami i narzędziami badawczymi. Uwzględniając przedmiot badań, jakim jest bezpieczeństwo, praktyka pokazuje jednak, że w badaniach z tego zakresu często stosuje się metody mieszane, zarówno metody teoretyczne, jak i empiryczne. Zdaniem B. Wiśniewskiego, zajmującego się problematyką badań nad bezpieczeństwem, podczas wyboru metody naukowej powinno się kierować następującymi kryteriami:

— przedmiotem badawczym i celem badań oraz rodzajem problemu badawczego;
— czasem, siłami i środkami, które możemy przeznaczyć na badania;
— znajomością metod i możliwościami ich wykorzystania[44].

---

[39] S. Nowak, *Metody badań socjologicznych*, Warszawa 1965, s. 13.

[40] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań*…, wyd. cyt., s. 225.

[41] Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych*…, wyd. cyt., s. 231.

[42] C. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań. Wybrane zagadnienia dla studiów magisterskich, podyplomowych i doktoranckich. Poradnik*, Radom 2003, s. 14–15.

[43] J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 68.

[44] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*…, wyd. cyt., s. 137.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Biorąc pod uwagę te zalecenia, w części badawczej rozprawy wykorzystano dwie podstawowe metody, tj. metodę analizy dokumentów i metodę sondażu diagnostycznego.

Pierwszą z nich, metodę analizy dokumentów, zastosowano do badania dokumentów wytworzonych i będących w posiadaniu komend miejskich Policji, w których przeprowadzono badania, przedstawiających funkcjonowanie policji i jej współpracę z samorządami lokalnymi.

Odnosząc się do tej metody analitycznej, należy powiedzieć, że polega ona na uporządkowaniu i interpretacji zawartych w dokumentach treści pod kątem głównego problemu badawczego, w celu zweryfikowania głównej hipotezy roboczej i hipotez cząstkowych. Jej charakterystyczną cechą jest to, że dotyczy nie tylko materiału otrzymanego w procesie zainicjowanych badań, lecz także w wyniku działań niezwiązanych z podejmowanym procesem badawczym. Chodzi tu o różnego rodzaju materiały archiwalne wytworzone w przeszłości w procesie funkcjonowania danej instytucji, organizacji. Dokumenty objęte analizą przybierają formy dokumentów pisanych, cyfrowych (statystycznych) i obrazowo-dźwiękowych (pozapisemnych, pozacyfrowych)[45]. Metoda analizy dokumentów, zwana też metodą gromadzenia dokumentów lub wprost badaniem dokumentów, najogólniej mówiąc, polega na gromadzeniu, selekcji, opisie i naukowej interpretacji materiałów na temat konkretnych dokonań w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. W procesie badania dokumentacji można wyróżnić kilka faz:

— gromadzenie dokumentów i ich wstępną selekcję,
— ustalenie autentyczności zebranych materiałów i sprawdzenie ich wiarygodności,
— analizę dokumentów (faza właściwa)[46].

Technika badawcza to część składowa każdej metody naukowej. Jest to określony tok postępowania lub czynność wykonywana w specjalnym celu albo przeznaczona do określenia, wyjaśnienia badanych zjawisk. Inaczej mówiąc, technika badawcza to szczegółowe czynności praktyczne pozwalające gromadzić potrzebne zmienne (dane) i ich wskaźniki przez wykonywanie badań cząstkowych. Jak już wspomniano, techniki są uwarunkowane przez metodę badawczą, są jej przyporządkowane i stanowią wobec niej rolę służebną[47].

Techniką wykorzystywaną w metodzie analizy dokumentów była technika analizy treściowej (w tej metodzie funkcjonuje także technika analizy ilościowej). Zaletą tej techniki badawczej jest to, że mając do czynienia z przedmiotem materialnym, jakim jest dokument przedstawiający „zmaterializowaną" myśl, czyn, można go w każdej chwili oglądać i dotykać, analizować i oceniać, a tym samym uzyskać wysoce wiarygodną informację na temat funkcjonowania danej firmy[48].

---

[45] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań…*, wyd. cyt., s. 248.

[46] M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania…*, wyd. cyt., s. 48.

[47] Tamże, s. 51.

[48] B.R. Kuc, *Funkcje nauki…*, wyd. cyt., s. 173.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Celem tej techniki badawczej jest uzyskanie analitycznych danych o sprawności działania, efektach funkcjonowania firmy, wydajności pracy oraz procesach i elementach systemu organizacyjnego. W badaniach organizacji firm celem jest właśnie uzyskanie wiarygodnych źródeł informacji, obiektywnych ocen, analitycznych danych, analiz sprawności działania, ustalenie efektywności, skuteczności, ocen wydajności pracy[49]. Te cele także przyświecały autorowi. Narzędziem stosowanym w tej technice są różnego rodzaju arkusze, analizy, zestawienia statystyczne, opracowania własne liczbowe, graficzne, opisowe, stanowiące „wyciągi treściowe" z badanych dokumentów. Narzędzia te wykorzystano do opracowania i udokumentowania wyników badań.

Drugą metodą badawczą była metoda sondażu diagnostycznego. Według M. Łobockiego podstawową funkcją metody sondażu diagnostycznego jest gromadzenie informacji o interesujących badacza problemach w wyniku relacji słownych osób badanych, nazywanych respondentami. Cechą konstytutywną tej metody jest wypytywanie lub sondowanie opinii. Stosuje się w niej najczęściej kwestionariusz ankiety jako badania ankietowe, rozmowy lub wywiadu, a badania te stanowią jej podstawowe techniki badawcze. Metoda ta sprzyja:

— sformułowaniu problemów badawczych i hipotez roboczych;
— zgromadzeniu opinii badanych w różnych kwestiach istotnych z punktu widzenia przeprowadzonych badań;
— lepszemu poznaniu osób badanych pod względem sposobu widzenia przez nie interesujących badacza zagadnień[50].

W ramach tej metody w badaniach użyto techniki wywiadu. Zdaniem Earla Babbiego technika ta jest alternatywą wobec kwestionariuszy wypełnianych samodzielnie przez respondentów w badaniach ankietowych. Badacze w ramach tej techniki, zamiast prosić respondentów o zapoznanie się z kwestionariuszem i wpisanie swoich odpowiedzi, wysyłają ankieterów, którzy zadają pytania ustnie, a następnie zapisują odpowiedzi respondentów. W przypadku mniejszych populacji badanych osób badacze mogą przeprowadzać wywiady samodzielnie. Wypełnianie kwestionariusza przez ankietera, a nie przez respondenta, ma kilka zalet. Właściwie zaplanowane i przeprowadzone badania przez ankieterów skutkują dużo większym poziomem udziału respondentów w badaniach. W technice wywiadu w przeciwieństwie do badań ankietowych respondenci mają dużo większe opory przed odtrąceniem ankietera niż w przypadku odtrącenia proponowanej do wypełnienia ankiety. Obecność ankietera zmniejsza liczbę wskazań typu „nie wiem" i „brak odpowiedzi". W przypadku udzielenia odpowiedzi mało precyzyjnych ankieter może dopytywać respondenta. Ankieterzy służą jako zabezpieczenie przed mylnym rozumieniem pytań. Ankieter może udzielić stosownych wyjaśnień, które umożliwiają uzyskanie właściwej odpowiedzi na dane pytanie. Ankieter w końcu może nie tylko zadawać pytania, lecz także obserwować

[49] Tamże.

[50] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań*…, wyd. cyt., s. 255.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

respondentów, sprawdzać ich reakcje, co poszerza wiedzę o respondentach, o ich podejściu do udziału w badaniach[51].

Zdaniem Stefana Ziemskiego technika wywiadu zakłada pośredniczenie w wywiadzie osób prowadzących wywiad. Wywiad prowadzi się zwłaszcza wtedy, kiedy respondenci są specjalistami w danej dziedzinie, mają wiedzę w danym przedmiocie. Wywiad przygotowany to wywiad sformalizowany, w którym jest miejsce na wiele pytań otwartych[52].

Stefan Nowak techniki wywiadu dzieli na wywiad miękki i wywiad twardy. W wywiadzie miękkim respondent jest traktowany jak równoprawny partner. W trakcie wywiadu badacz demonstruje przyjazność, wspólne poglądy i dobrą atmosferę. Wywiad ma charakter przyjaznej rozmowy w miłej atmosferze, ankieter-badacz stara się wzbudzić zaufanie respondenta, udziela mu wyjaśnień, dopytuje. Styl miękki sprzyja obszerniejszym, bardziej pełnym, szczerym odpowiedziom, ułatwia udzielenie odpowiedzi na pytania trudne. Ankieter-badacz musi jednak bardzo uważać, by nie sugerować odpowiedzi. W wywiadzie twardym natomiast ankieter prowokuje respondenta do szczerych odpowiedzi przez częste wyrażanie wątpliwości, chodzi o to, by przekonać respondenta, że mówienie nieprawdy jest niecelowe[53].

Inny praktyczny podział tej techniki badawczej to wywiady ustrukturyzowane, czyli sformalizowane, i nieustrukturyzowane. W wywiadzie ustrukturyzowanym prowadzący wywiad zadaje respondentom serię wcześniej skonstruowanych na podstawie problemów badawczych pytań wraz z ograniczonym zestawem kategorii odpowiedzi, w przeciwieństwie do wywiadów nieustrukturyzowanych, które mogą nie mieć żadnych ram i wcześniej przygotowanych pytań. W tym wypadku to dana sytuacja, z jaką się spotykamy, warunkuje treść pytań[54].

Narzędziem badawczym wykorzystanym w technice wywiadu był kwestionariusz wywiadu. Kwestionariusze wywiadu, podobnie jak i ankiety, przybierają postać drukowanego formularza z podanymi na nim pytaniami i wolnymi miejscami na wpisywanie odpowiedzi lub też z gotowymi odpowiedziami, spośród których osoby badane wybierają te, które uważają za prawdziwe. Zamieszczane zarówno w kwestionariuszu, jak i w ankietach, pytania mają charakter pytań otwartych lub zamkniętych. Pytania otwarte pozostawiają badanym całkowitą swobodę odpowiedzi. Pytania zamknięte zaś przewidują zestawy gotowych odpowiedzi wymagających jedynie wyboru tej właściwej z punktu widzenia osoby badanej, czyli respondenta. Oprócz pytań otwartych, w ankietach, kwestionariuszach wykorzystuje się pytania półotwarte przewidujące, oprócz wyboru spośród sugerowanych

---

[51] E. Babbie, *Podstawy badań społecznych* (tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadomski, J. Haman, A. Jasiewicz-Betkiewicz, A. Kloskowska-Dudzińska, M. Kowalski, M. Mozga-Górecka), Warszawa 2009, s. 300.

[52] S. Ziemski, *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973, s. 68.

[53] S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1970, s. 65.

[54] N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), K. Podemski (red. wyd. pol.), *Metody badań jakościowych*, t. 2, Warszawa 2009, s. 90.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

odpowiedzi, także uwzględnienie „innych", własnych odpowiedzi. Podczas konstruowania ankiet, kwestionariuszy zalecane jest uwzględnienie pytań filtrujących, tzn. wyłączających z badań osoby, które nie mają nic do powiedzenia w interesującej badacza sprawie, i pytań kontrolnych pozwalających wykluczyć osoby badane odpowiadające w sposób zwodniczy[55].

Biorąc pod uwagę te wskazówki teoretyczne, na potrzeby badań opracowano dwa kwestionariusze wywiadu. Pierwszy z nich, przedstawiony w załączniku 1, opracowano na potrzeby przeprowadzenia wywiadów z komendantami miejskimi policji w wybranych jednostkach, w których zrealizowano badania. Zestaw pytań tak dobrano, aby komendanci przedstawili swoją diagnozę na temat funkcjonowania policji i jej współpracy z samorządami i innymi podmiotami publicznymi. Pytania opracowano tematycznie na podstawie przyjętych problemów roboczych i postawionych hipotez. Kwestionariusz zawiera łącznie 26 pytań, wśród nich cztery tzw. metryczkowe (o płeć, wiek, staż służby w policji, staż na stanowisku komendanta). Pytania metryczkowe umieszczono na wstępie kwestionariusza. Pozostałe 21 pytań to pytania otwarte. Spośród wszystkich osiem pytań zawiera tzw. filtry (pytania filtrujące), do których przypisano odpowiedzi „tak" lub „nie". Jeżeli respondent odpowie na dane pytanie „tak", to w dalszej części pytania zamieszczono prośbę o szerszą charakterystykę problemu zawartego w pytaniu.

Drugi z kwestionariuszy, przedstawiony w załączniku 2, opracowano do przeprowadzenia wywiadów z prezydentami miast, w których zlokalizowano badania. Zawiera on łącznie 15 pytań, w tym trzy metryczkowe (o płeć, wiek, staż pracy na stanowisku prezydenta miasta). Spośród 12 zasadniczych pytań otwartych ażosiem zawiera także pytania filtrujące. Zestaw pytań, podobnie jak w pierwszym kwestionariuszu, został tak dobrany, aby prezydenci miast przedstawili swoje diagnozy na temat bezpieczeństwa w mieście i współpracy z policją. W tym wypadku pytania dobrano tematycznie, także zgodnie z problemami i hipotezami roboczymi.

Inaczej mówiąc, opracowane kwestionariusze to standardowe listy pytań skierowane do komendantów miejskich policji i prezydentów miast, mające na celu poznanie ich subiektywnych opinii i ocen związanych z tematyką badawczą (patrz załączniki 1 i 2).

5.5. Teren i organizacja badań

Określenie terenu badan według Tadeusza Pilcha jest kolejnym krokiem przygotowania metodologicznego w postępowaniu badawczym. Przez teren badań należy rozumieć nie tylko miejsce, lecz także typologię cech i zagadnień, jakie muszą być odnalezione i zbadane na określonym terenie w odpowiednich układach, grupach lub zjawiskach społecznych[56].

[55] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii...*, s. 243–244.

[56] T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Warszawa 1995, s. 178.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Marian Cieślarczyk stwierdza, że teren badań musi zostać określony już na etapie tworzenia koncepcji badań. Podczas wyboru terenu badań bierzemy pod uwagę także rodzaje i wielkości prób badawczych tam występujących. Przykładowo mogą to być jednostki, instytucje, uczelnie, tereny administracyjne. O wyborze terenu badań decydują przede wszystkim podjęte w badaniach problemy badawcze. W projektowaniu terenu badań, rodzajów i wielkości prób badawczych ważną czynnością jest określenie „węzłów informacyjnych", czyli określenie miejsc, w których można znaleźć informacje o interesującym nas temacie[57]. Autorzy zajmujący się problematyką metodologii uważają, że tak należy dobrać teren i zakres badań, aby zagwarantować reprezentatywność wyników.

Biorąc pod uwagę te wskazówki, badania umiejscowiono w pięciu dużych miastach Polski, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu. Te miasta uznano za próbkę reprezentatywną z ogółu 17 dużych miast Polski liczących powyżej 200 tys. mieszkańców[58]. Zwłaszcza badania przeprowadzone we Wrocławiu miały posłużyć do pokazania, jak policja i administracja samorządowa miasta przygotowały się do zwalczania zagrożeń związanych z przeprowadzonymi rozgrywkami piłki nożnej w ramach Mistrzostw Europy „Euro 2012", ponieważ tam odbywały się mecze piłkarskie w ramach tego turnieju. W pozostałych miastach policja także przygotowywała się do zwalczania zagrożeń z tym związanych, chociaż na mniejszą skalę. Badania pokazały również, jakie podjęto tam rozwiązania adekwatne do zwalczania zagrożeń, które się mogły pojawić w związku z tą imprezą i innymi masowymi.

Badania z wykorzystaniem opisanych metod i technik badawczych zrealizował osobiście autor w toku wspomnianej już rozprawy od września 2012 r. do lipca 2013 r. Przed ich rozpoczęciem w wybranych komendach miejskich Policji autor, a jednocześnie badacz, zwrócił się z wnioskiem do właściwych komendantów wojewódzkich wg właściwości miejscowej o wyrażenie zgody na ich przeprowadzenie, przedstawiając cel i zakres badań. Komendanci wojewódzcy wyrazili zgodę na przeprowadzenie badań w podległych im wybranych pięciu komendach miejskich.

Z podobnym wnioskiem o wyrażenie zgody na udział w wywiadach autor zwrócił się do prezydentów wytypowanych miast. Prezydenci wybranych miast także wyrazili taką zgodę.

[57] M. Cieślarczyk (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze…,* wyd. cyt., s. 33.

[58] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010, Warszawa 2010, s. 204–206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ROZDZIAŁ 6

Raport z badań własnych weryfikujących przyjęte hipotezy badawcze

6.1. Charakterystyka przeprowadzonych badań w wybranych jednostkach Policji funkcjonujących w dużych polskich miastach i jednostkach samorządu terytorialnego

6.1.1. Informacje o przebiegu badań

Na podstawie założeń metodologicznych opisanych szczegółowo w rozdziale 5 przeprowadzono badania w pięciu wybranych jednostkach Policji obejmujących zakresem swojego działania tereny wybranych dużych polskich miast. Głównym obszarem zainteresowania autora, jak już wspomniano wielokrotnie, była policja, przedmiotem badań zaś były jej cechy uwidocznione w reakcji na zagrożenia w przestrzeni dużych miast. Najogólniej można powiedzieć, że głównym przedmiotem badawczym było ustalenie, jak funkcjonuje policja w dużych polskich miastach, jaką odgrywa rolę w walce ze zidentyfikowanymi pojawiającymi się tam zagrożeniami ze sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego i jak reaguje na te zagrożenia w toku bieżącej działalności.

W niewielkim zakresie badania wyszły poza główny obiekt zainteresowania, czyli poza policję. Badaniami objęto także prezydentów miast. Przeprowadzono z nimi zorganizowane wywiady, w trakcie których przedstawili własne zdanie na temat bezpieczeństwa w mieście, funkcjonowania tam policji i jej roli w walce z zagrożeniami. Szerzej zostanie to przedstawione w dalszej części pracy.

Celem poznawczym badań było ustalenie, jaki wpływ mają pojawiające się w przestrzeni dużych miast zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego na funkcjonowanie policji na tych obszarach. W toku badań ustalono, jak ujawniane i identyfikowane zagrożenia wpływają na:

— metody, formy i taktykę działania policji podczas walki z zagrożeniami;
— etaty i strukturę organizacyjną komórek i jednostek policji;
— współpracę z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z samorządem terytorialnym;
— rodzaj i charakter pomocy udzielanej policji ze strony samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych, zwłaszcza pomocy finansowej.

Aby osiągnąć zamierzony cel poznawczy, diagnozowano stan bezpieczeństwa w każdym z miast przez pięć lat, to jest w latach 2008–2012. Stan bezpieczeństwa przedstawiono za pomocą danych obrazujących stan: przestępczości ogólnej,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kryminalnej, kryminalnej w kategoriach najbardziej uciążliwych, zdarzeń na drogach miejskich i wykroczeń szczególnie uciążliwych, wykrywalności przestępstw kryminalnych. Przedstawiając stan bezpieczeństwa, pokazano także, jak w poszczególnych jednostkach funkcjonuje system diagnozowania zagrożeń, a następnie, jak zdiagnozowane zagrożenia wpływają na funkcjonowanie wspomnianych komend. W wyniku realizacji celu poznawczego wykazano, czy w walce z zagrożeniami policja zostaje sama, czy też w wybranych miastach ma partnerów.

Wyniki przeprowadzonych badań posłużyły także do realizacji celu praktycznego — zapoznanie kierownictwa policji z wynikami badań ilustrującymi funkcjonowanie policji w dużych miastach i wskazanie kierownictwu dobrych przykładów, modelowych rozwiązań, zarówno w obszarze funkcjonowania samej policji, jak i jej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Realizację tego celu opisano we wnioskach.

Badania ukierunkowano na rozwiązanie głównego problemu badawczego, czyli na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o związek między zidentyfikowanymi najbardziej uciążliwymi zagrożeniami występującymi w przestrzeni dużych miast a funkcjonowaniem tam policji. W celu poszukiwania tego związku przeanalizowano zmienne niezależne pojawiające się w otoczeniu zewnętrznym policji, przede wszystkim wskaźniki obrazujące pojawianie się poszczególnych rodzajów zagrożeń, ich natężenie — dynamikę — w skali danego roku, trendy wieloletnie w ich występowaniu, miejsca ich nasilonego występowania, specyfikę zagrożeń. W trakcie badań szukano wpływu zmiennych niezależnych na zmienne zależne, do których zaliczono wskaźniki obrazujące działalność policji w walce z zagrożeniami, będącą reakcją na zagrożenia, w tym taktykę, metody i formy jej działania, formy współdziałania z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z samorządem terytorialnym. Do zmiennych zależnych zaliczono również wskaźniki ilustrujące proces przygotowania się policji do walki z zagrożeniami przez jej odpowiednie dopasowanie etatowe i strukturalne. W badaniach szukano także korelacji zmiennych zależnych z działalnością samorządu terytorialnego w walce z zagrożeniami na terenie miast i pomocą udzielaną policji.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w toku badań była analiza dokumentów we wspomnianych jednostkach Policji, ponieważ dokumenty ilustrują funkcjonowanie policji w obszarze wielkich miast. Przeanalizowano dokumenty wytworzone zarówno przez policję, jak i przez podmioty spoza policji, będące jednak w jej dyspozycji. Techniką wykorzystaną w tej metodzie była technika analizy treściowej. Jej celem było uzyskanie analitycznych danych obrazujących: występowanie zagrożeń, proces ich monitoringu i identyfikacji przez jednostki policji, skuteczność policji w walce z nimi, dopasowywanie się policji do skutecznej walki z zagrożeniami i jej funkcjonowanie pod ich wpływem, współpracę policji z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami. Narzędziem stosowanym w tej metodzie stały się: własne opracowania statystycznie i liczbowe, własne opracowania graficznie, opisowe, a także rysunki i wykresy. Wszystkie opracowania własne sporządzono na podstawie wyciągów treściowych z badanych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dokumentów. We wszystkich komendach przeanalizowano dokumenty ilustrujące działanie policji w tych samych obszarach. Należy jednak wyraźnie wskazać, że te same interesujące dane o funkcjonowaniu jednostek Policji często przedstawiono w poszczególnych jednostkach w różniących się od siebie typach dokumentów. W niektórych jednostkach podstawą analizy były np. wydruki statystyczne obrazujące stan przestępczości na podstawie systemu „Temida", w innych zaś te same dane były zawarte w odmiennych dokumentach — różnego rodzaju analizach, ocenach i opracowaniach własnych jednostek. Przeanalizowano dokumenty standardowe, sporządzane według obowiązujących wzorów dla wszystkich jednostek Policji w Polsce, i opracowania własne wytworzone w jednostkach Policji według wzorów wypracowanych na podstawie funkcjonującej tam praktyki. Analizowane dokumenty zawierające interesujące autora dane przywoływano każdorazowo w przypisach.

Należy wyraźnie zaakcentować, że w okresie, w którym przeprowadzono badania, w policji zaszła istotna zmiana. Funkcjonujące od wielu lat narzędzie do diagnostyki przestępczości, którym był system „Temida", przestał obowiązywać. Od 1 lutego 2013 r. wygaszono ten system diagnozowania przestępczości przyjęty zarządzeniem nr 350 komendanta głównego Policji[1]. Mocą nowego zarządzenia nr 5 z 31 stycznia 2013 r. komendanta głównego Policji „Temidę" zlikwidowano od 1 lutego 2013 r., a do diagnostyki przestępczości służy aktualnie tylko narzędzie, którym jest KSIP — Krajowy System Informacji Policyjnej[2].

Drugą z metod badawczych zastosowaną w trakcie badań była metoda sondażu diagnostycznego, którą zrealizowano techniką wywiadu. W badaniach zastosowano technikę wywiadu miękkiego sformalizowanego. Narzędziem badawczym tej metody był kwestionariusz wywiadu. Tę metodę zastosowano do poznania opinii komendantów miejskich Policji o interesujących autora problemach. Z każdym z komendantów miejskich przeprowadzono więc wywiad sformalizowany na podstawie kwestionariusza wywiadu (załącznik 1). Wywiady przeprowadzono z:

— mł. insp. Arturem Bednarkiem — komendantem miejskim Policji w Częstochowie,
— mł. insp. Pawłem Szelągiem — komendantem miejskim Policji w Katowicach,

[1] Zarządzenie nr 350 komendanta głównego Policji z 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP nr 14, poz. 74 ze zm.

[2] Zarządzenie nr 5 komendanta głównego Policji z 31 stycznia 2013 r. uchylające zarządzenia w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP poz. 16. Krajowy System Informacyjny Policji wprowadzono w policji decyzją nr 167 komendanta głównego Policji z 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów tworzących Krajowy System Informacyjny Policji, Dz. Urz. KGP nr 10, poz. 57, ostatnią aktualną regulacją prawną dotyczącą KSIP jest decyzja nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— insp. Wadimem Dybą — komendantem miejskim Policji w Krakowie,
— insp. Piotrem Beczkowskim — komendantem miejskim Policji w Łodzi,
— insp. Jackiem Kaczmarkiem — komendantem miejskim Policji we Wrocławiu.

Tę samą metodę, technikę i narzędzie wykorzystano także do poznania opinii prezydentów wybranych miast o badanych problemach. Przed przeprowadzeniem badań zwrócono się o wyrażenie zgody na udział w wywiadzie do prezydentów wszystkich miast, w których umiejscowiono badania. Zgodę na osobisty udział w wywiadzie wyrazili prezydenci: Częstochowy, Katowic, Łodzi i Krakowa. We Wrocławiu do wywiadu prezydent miasta wyznaczył swojego zastępcę. Z prezydentami miast przeprowadzono pięć wywiadów, w toku których odpowiedzieli oni na pytania zgodnie z tematyką zawartą w kwestionariuszu wywiadu (wzór przedstawiono w załączniku 2).

W przypadku prezydentów wywiady przeprowadzono z:
— Krzysztofem Matyjaszczykiem — prezydentem Częstochowy,
— Piotrem Uszokiem — prezydentem Katowic[3],
— Jackiem Majchrowskim — prezydentem Krakowa,
— Hanną Zdanowską — prezydentem Łodzi,
— Wojciechem Adamskim — zastępcą prezydenta Wrocławia.

Wszystkie wywiady z komendantami policji i z prezydentami miast zostały utrwalone na urządzeniu nagrywającym dźwięk (dyktafonie) marki Olympus FN-712, a następnie zapisanie na płycie CD stanowiącej załącznik do rozprawy doktorskiej (do monografii płyty CD nie załączono).

Wyniki wywiadów, zarówno z komendantami, jak i prezydentami, przedstawiono w tabelach odnoszących się do poszczególnych pytań (każdemu pytaniu przyporządkowano odpowiednią tabelę, w której zawarto odpowiedzi).

6.1.2. Charakterystyka wybranych miast, jednostek Policji oraz respondentów

Badania przeprowadzono w siedzibach komend miejskich Policji funkcjonujących w wybranych miastach, o których była już mowa. Miasta te, z wyjątkiem Częstochowy, należą do Unii Metropolii Polskich, zrzeszającej 12 największych polskich miast ze stolicą na czele. Cztery z nich to także stolice województw[4].

[3] Prezydent Piotr Uszok udzielił odpowiedzi osobiście na jedenaście pytań zawartych w kwestionariuszu wywiadu, w trakcie odpowiedzi na pytanie nr 12 wywiad przerwano, ponieważ wywołano prezydenta do załatwienia pilnych innych spraw służbowych; do udzielenia odpowiedzi na ostatnie cztery pytania zawarte w kwestionariuszu prezydent wyznaczył Mirosława Cygana, naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w Katowicach.

[4] Unia Metropolii Polskich, <http://www.metropolie.pl/>, dostęp: 18 czerwca 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Siedzibą Komendy Miejskiej Policji **w Częstochowie** jest budynek usytuowany przy ul. Popiełuszki 5. Obszarem działania tej komendy jest teren powiatu grodzkiego, czyli teren miasta Częstochowy, oraz teren ziemskiego powiatu częstochowskiego. Siedziby tych powiatów znajdują się w Częstochowie. W zainteresowaniu badacza było jednak tylko funkcjonowanie komendy znajdującej się na terenie samego miasta Częstochowy, co jest zgodne z tematyką pracy, dlatego w dalszych rozważaniach oceniających pracę tej komendy będą odniesienia tylko do jej funkcjonowania. W charakterystyce tej komendy nie sposób pominąć danych o jej całej organizacji, także w odniesieniu do powiatu ziemskiego. Powiat częstochowski wraz z miastem Częstochową pod względem obszaru jest największym powiatem województwa śląskiego. W skład powiatu ziemskiego wchodzi dodatkowo 16 gmin. Obszar miasta to teren o powierzchni 160 km^2, na którym zamieszkuje 240 tys. mieszkańców. Łącznie na terenie miasta i powiatu ziemskiego zamieszkuje 370 tys. mieszkańców, 66% łącznej liczby mieszkańców miasta i powiatu ziemskiego zamieszkuje więc w Częstochowie. Miasto jest ważnym węzłem komunikacyjnym Polski w ruchu kołowym i kolejowym. Przez jego teren przebiegają drogi krajowe tranzytowe:

— DK 1 Cieszyn — Warszawa (droga o bardzo dużym natężeniu ruchu przebiegająca przez samo centrum miasta),
— DK 43 Częstochowa — Kielce,
— DK 46 Częstochowa — Opole.

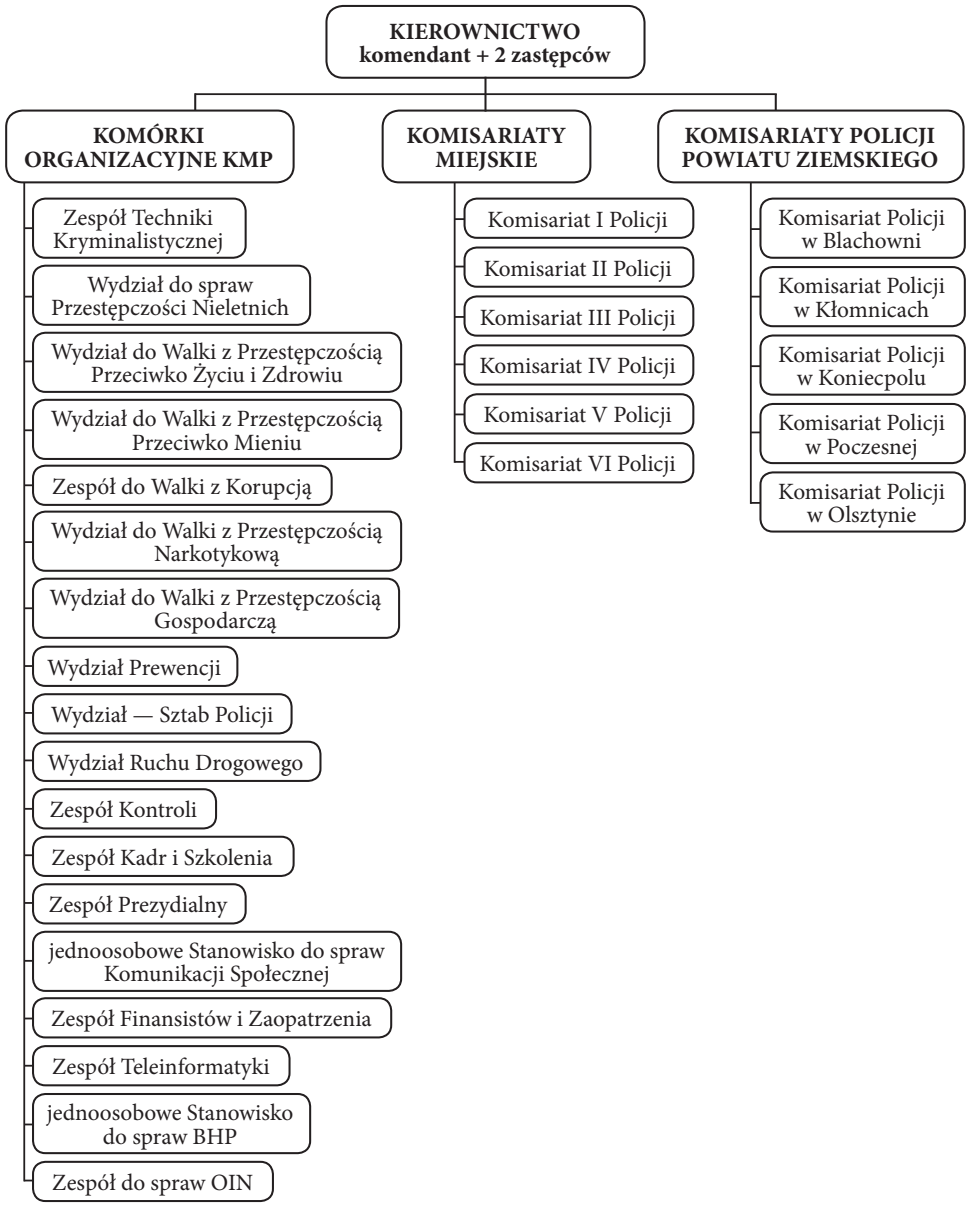
Częstochowa to ważny węzeł kolejowy w ruchu pasażerskim, z dworcem kolejowym Częstochowa Główna. Miasto to jest znane w Polsce i na świecie jako miejsce kultu maryjnego — Jasna Góra to miejsce, do którego przybywają liczne pielgrzymki z kraju i z zagranicy. Policja szacuje, że w celach pielgrzymkowych przybywa tu corocznie 5 mln ludzi. Najliczniejsze pielgrzymki docierają w miesiącach letnich, zwłaszcza w sierpniu. Przybywają tu także liczne delegacje VIP-ów. Na policji częstochowskiej spoczywa m.in. ciężar zabezpieczenia ruchu pielgrzymkowego. Biorąc pod uwagę infrastrukturę ważną dla bezpieczeństwa miasta, należy wymienić funkcjonujące na terenie miasta obiekty, np.: stadion piłkarski klubu Raków Częstochowa (obecnie III liga), stadion żużlowy — Dospel Włókniarz Częstochowa (ekstraklasa), halę sportową AZS Częstochowa (I liga siatkowa)[5].

Na terenie miasta funkcjonuje sześć komisariatów Policji oznaczonych liczbami rzymskimi od I do VI, na terenie powiatu ziemskiego zaś działa pięć komisariatów, zwanych gminnymi, w: Blachowni, Kłomnicach, Koniecpolu, Poczesnej i Olsztynie. Strukturę organizacyjną Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie przedstawiono na rysunku 1.

[5] Na podstawie danych z *Oceny zagrożeń rejonu odpowiedzialności KMP Częstochowa* z 27 lutego 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 1. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie



Źródło: opracowano na podstawie decyzji nr 5/10 komendanta miejskiego w Częstochowie z 6 stycznia 2010 r. w sprawie prowadzenia szczegółowych zadań komórek i jednostek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie (niepublikowane)

Stan etatowy Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie 31 grudnia 2012 r. wyniósł 841 etatów policyjnych, 57 etatów w korpusie służby cywilnej i 69 etatów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania[6]. Do komórek organizacyjnych tej jednostki bez komisariatów przydzielono 284 etaty policyjne, natomiast pozostała liczba, tj. 557, przypada na komisariaty. Biorąc jednak pod uwagę tylko Komendę Miejską Policji w Częstochowie i komisariaty tzw. miejskie oznaczone nr od I do VI, to łącznie do realizacji zadań na terenie miasta Częstochowa przydzielono 678 etatów policyjnych.

W skład struktury organizacyjnej poszczególnych komisariatów na terenie miasta wchodzą następujące rodzaje komórek: kierownictwo, zespół dyżurnych, Wydział Kryminalny, Wydział Prewencji z ogniwami patrolowo-interwencyjnymi, rewir lub rewiry dzielnicowych, zespół prezydialny i zespół wspomagający. Struktura organizacyjna komisariatów ściśle zależy od wielkości komisariatu, tj. od etatu. W komisariatach mniejszych wydziały są zastępowanie zespołami, a zespoły — ogniwami[7].

Komenda Miejska Policji w **Katowicach** obejmuje zasięgiem swojego działania tylko obszar miasta Katowice, czyli obszar powiatu grodzkiego. Powierzchnia miasta wynosi 164,7 km^2. Na tym obszarze zamieszkuje 320 tys. osób. Siedziba Komendy Miejskiej Policji w Katowicach znajduje się w obiekcie przy ul. Lompy 19. Na terenie Katowic funkcjonuje siedem komisariatów będących jednostkami organizacyjnymi Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, które oznaczono liczbami od I do VII. Miasto Katowice pełni funkcję ośrodka akademickiego w południowej Polsce. Na jego terenie znajdują się liczne uczelnie wyższe, m.in.: Uniwersytet Śląski, Akademia Ekonomiczna, Śląska Akademia Medyczna, Akademia Sztuk Pięknych, Akademia Wychowania Fizycznego i Akademia Muzyczna. Istotnymi, newralgicznymi ze względu na bezpieczeństwo, obiektami w mieście są: Hala Widowiskowo-Sportowa „Spodek", stadion miejski — obiekt drużyny piłkarskiej GKS Katowice (obecnie III liga piłkarska), obszar Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku, Stadion Śląski w Chorzowie, stadion sportowy drużyny hokejowej „Naprzód Janów" (I liga). Przy trasach wylotowych funkcjonują centra usługowe, rozrywkowe i handlowe. Katowicki dworzec kolejowy to ważny węzeł kolejowy, przez który przebiegają korytarze szybkiej kolei transeuropejskiej: z północy na południe Europy — Gdańsk, Warszawa, Katowice, Zebrzydowice, Wiedeń, z zachodu na wschód Europy — Berlin, Zgorzelec, Wrocław, Katowice, Kraków, Medyka, Lwów. Przez obszar Katowic przebiegają również korytarze transeuropejskiej sieci drogowej na kierunku Berlina, Wrocławia, Krakowa, a sercem tego korytarza jest

[6] Używane sformułowanie „etat" ma dwa znaczenia. W pierwszym znaczeniu to normatyw etatowy — liczba etatów przydzielonych danej komendzie przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, inaczej to stan etatowy, drugie zaś znaczenie to nazwa aktu prawnego w ramach wewnętrznego prawa policyjnego, etat, podobnie jak decyzja, rozkaz, zarządzenie, jest aktem prawnym, który reguluje normatywy etatowe i strukturę organizacyjną jednostki Policji, te akty prawne są wydawane przez zarządzających jednostkami Policji.

[7] Na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie i etatów komisariatów tej komendy na 31 grudnia 2012 r. wprowadzonych rozkazem organizacyjnym komendanta miejskiego Policji w Częstochowie nr 2 z 26 czerwca 2012 r. z mocą od 1 lipca 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

autostrada A-4 oraz korytarz Gdańsk–Katowice z autostradą A-1. Przez teren miasta przebiegają drogi krajowe:

— DK 1 Katowice–Sosnowiec–Warszawa,
— DK 79 Katowice–Kraków–Sandomierz–Warszawa,
— DK 81 Katowice–Skoczów–Harbutowice[8].

Stan etatowy Komendy Miejskiej Policji w Katowicach 31 grudzień 2012 r. wyniósł: 1001 etatów policyjnych, 78 etatów w korpusie służby cywilnej oraz 39 etatów pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia. Z podanej liczby etatów policyjnych na komórki organizacyjne Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, bez komisariatów, przypada 408 etatów, na siedem komisariatów zaś — 593 etaty policyjne[9]. Strukturę organizacyjną Komendy Miejskiej Policji w Katowicach złożoną z komórek i jednostek organizacyjnych przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Katowicach

KIEROWNICTWO
komendant + 2 zastępców
KOMÓRKI ORGANIZACYJNE KMP
KOMISARIATY POLICJI
Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu
Zespół do Walki z Korupcją
Wydział do Walki z Przestępczością Narkotykową
Wydział Prewencji
Wydział Ruchu Drogowego
Zespół Kadr i Szkolenia
jednoosobowe Stanowisko ds. Komunikacji Społecznej
Zespół Łączności i Informatyki
Zespół do spraw Ochrony Informacji Niejawnych
Referat Techniki Kryminalistycznej
Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu
Wydział do Walki z Przestępczością Samochodową
Wydział do Walki z Przestępczością Gospodarczą
Wydział — Sztab Policji
Zespół Kontroli
Zespół Prezydialny
Zespół Finansistów i Zaopatrzenia
Zespół do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy
Komisariat I Policji
Komisariat II Policji
Komisariat III Policji
Komisariat IV Policji
Komisariat V Policji
Komisariat VI Policji
Komisariat VII Policji

Źródło: opracowano na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 31 grudnia 2012 r. i etatów komisariatów Policji Komendy Miejskiej Policji w Katowicach wprowadzonych rozkazem organizacyjnym komendanta miejskiego Policji w Katowicach nr 6/11 z 30 września 2011 r. z mocą od 1 listopada 2011 r. (nieopublikowane)

[8] Na podstawie charakterystyki Katowic sporządzonej przez zastępcę naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 27 lutego 2013 r.

[9] Na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i etatów komisariatów Policji tej komendy na 31 grudnia 2012 r. wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 6 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 30 czerwca 2011 r. z mocą od 1 listopada 2011 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Struktura organizacyjna komisariatów podległych pod Komendę Miejską Policji w Katowicach obejmuje następujące komórki organizacyjne: kierownictwo, Wydział Kryminalny, Wydział Prewencji wraz z komórkami patrolowo-interwencyjnymi, Zespół Prezydialny, Zespół Wspomagający, Zespół Dyżurnych, rewiry dzielnicowych oraz jednoosobowe Stanowisko do spraw Przetwarzania Materiałów Niejawnych. We wszystkich siedmiu komisariatach struktura organizacyjna jest taka sama, komisariaty mają podobne normatywy etatowe[10].

Komenda Miejska Policji w **Krakowie** zasięgiem swojego działania obejmuje obszar powiatu grodzkiego, czyli obszar miasta Krakowa. Główną siedzibą komendy jest obiekt przy ul. Siemiradzkiego 24 (Stare Miasto). W ramach tej komendy funkcjonuje na terenie miasta osiem komisariatów Policji oznaczonych liczbami rzymskimi od I do VIII. Charakteryzując Komendę Miejską Policji w Krakowie, należy dodać, że komenda ta ma jeszcze swoje siedziby, nie licząc komisariatów, w innych obiektach usytuowanych przy ul. Mogilskiej 109, przy ul. Zgody 10 i ul. Bieżanowskiej 70[11]. Powierzchnia miasta Krakowa wynosi 326,8 km^2. Na tym terenie zamieszkuje 800 tys. osób. Do tej liczby ludności należy dodać jeszcze ponad 200 tys. studentów uczących się w kilkudziesięciu uczelniach Krakowa, znaczna ich część w trakcie roku akademickiego mieszka na obszarze miasta. Kraków, podobnie jak Łódź, jest gminą samorządową podzieloną na dzielnice, w których funkcjonują urzędy dzielnicowe jako delegatury Urzędu Miasta w Krakowie. Dzielnic i urzędów dzielnicowych jest tu 18 i są one oznaczone liczbami rzymskimi od I do XVIII. Kraków to ważne miejsce dla ruchu turystycznego, według szacunków prowadzonych przez policję i Urząd Miejski w Krakowie rocznie miasto to odwiedza 9 mln turystów. Kraków jest siedzibą powiatu grodzkiego oraz powiatu ziemskiego krakowskiego (obszar powiatu ziemskiego jest obsługiwany przez inną jednostkę Policji, tj. Komendę Powiatową Policji w Krakowie). Miasto jest niekwestionowaną stolicą kulturalną Polski. Znajduje się w nim wiele atrakcji historycznych, kulturalnych i rozrywkowych. Jeżeli chodzi o infrastrukturę ważną dla bezpieczeństwa miasta, to należy tu wskazać na obiekty sportowe należące do dwóch zwaśnionych drużyn piłkarskich — Wisły Kraków i Cracovii (drużyn ekstraklasy). Kraków ma istotne znaczenie dla ruchu kolejowego, zwłaszcza pasażerskiego, oraz ruchu kołowego. Z dworca Kraków Główny odchodzą pociągi do wszystkich dużych polskich miast, a także stolic państw Europy Południowej. Przez teren miasta przechodzą drogi krajowe:

— DK 79 Warszawa–Kraków–Chyżne,
— DK 7 Gdańsk–Warszawa–Kraków,
— DK 44 Gliwice–Kraków,
— DK 94 Legnica–Wrocław–Kraków (na odcinku Katowice–Kraków droga ta przechodzi w autostradę A-4).

W dzielnicy Balice mieści się również pasażerski port lotniczy Kraków–Balice.

[10] Tamże.

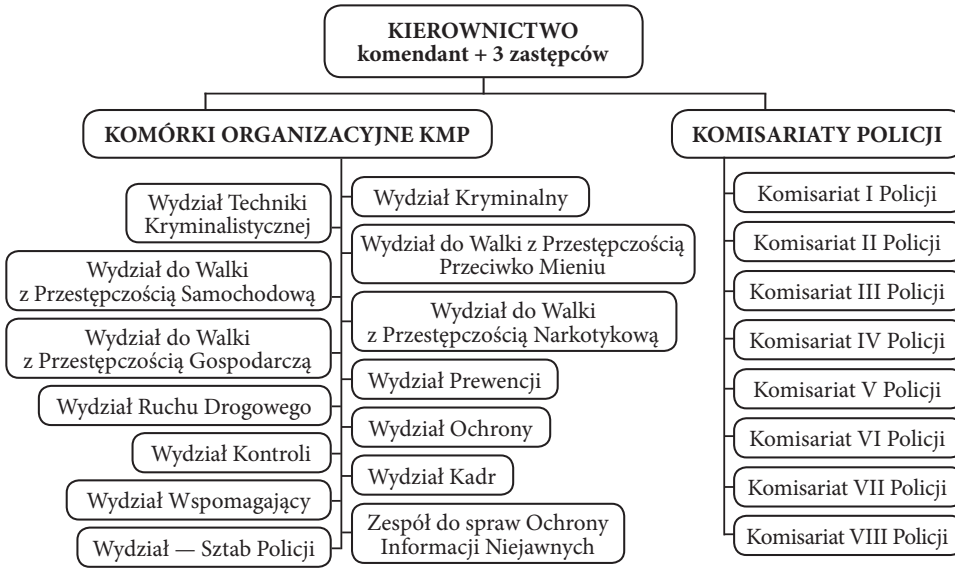
[11] Na podstawie notatki urzędowej z 18 czerwca 2013 r. zastępcy naczelnika Wydziału Kontroli Komendy Miejskiej Policji w Krakowie o l.dz. MC-0151-49/2013/S, dotyczącej siedzib wydziałów Komendy Miejskiej Policji w Krakowie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komenda Miejska Policji w Krakowie, biorąc pod uwagę normatyw etatowy tej jednostki i obszar działania, jest największą komendą miejską w Polsce (Warszawa jest miastem większym od Krakowa, na jej terenie jednak działa siedem komend rejonowych)[12].

Stan etatowy Komendy Miejskiej Policji w Krakowie 31 grudnia 2012 r. wyniósł 2122 etaty policyjne, a także 127 etatów w korpusie służby cywilnej i 147 etatów pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania. Na komórki organizacyjne Komendy Miejskiej Policji w Krakowie przypada 723 etaty policyjne, na komisariaty zaś — 1399[13]. Strukturę organizacyjną Komendy Miejskiej Policji w Krakowie i jednostki organizacyjne przedstawiono na rysunku 3.

Rysunek 3. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Krakowie



Źródło: opracowano na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 31 grudnia 2012 r. i etatów komisariatów Policji Komendy Miejskiej Policji w Krakowie wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 7 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 30 listopada 2011 r. z mocą od 1 stycznia 2012 r. (nieopublikowane)

W struktury organizacyjne krakowskich komisariatów wchodzą następujące komórki: kierownictwo, Wydział Kryminalny, Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu (ten wydział znajduje się tylko w komisariatach o stanie etatowym powyżej 200), Wydział Prewencji z komórkami patrolowo-interwencyjnymi, rewiry dzielnicowych, Zespół Dyżurnych, Zespół Prezydialny, Zespół Administracyjno-

[12] Na podstawie danych zawartych w charakterystyce miasta Krakowa i Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 22 kwietnia 2013 r., l.dz. MP526/13.

[13] Na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Krakowie i etatów komisariatów Policji tej komendy wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 7 z 30 listopada 2011 r., z mocą od 1 stycznia 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

-Gospodarczy i Zespół Obsługi Systemów Informatycznych. Normatyw etatowy komisariatów krakowskich wynosi od 150 do 215 etatów policyjnych.

Komenda Miejska Policji w **Łodzi** terenem swojego działania obejmuje obszar powiatu grodzkiego, tj. miasta Łodzi. Powierzchnia miasta wynosi 283,25 km^2, gdzie żyje 752 tys. mieszkańców. Siedzibą Komendy Miejskiej Policji w Łodzi jest obiekt przy ul. Sienkiewicza 28/30. Na terenie miasta funkcjonuje osiem komisariatów Policji będących jednostkami organizacyjnymi Komendy Miejskiej Policji w Łodzi, które oznaczono liczbami rzymskimi od I do VIII. W Łodzi znajduje się pięć dzielnic samorządowych, które są delegaturami Urzędu Miejskiego w Łodzi, nie są one oznaczone liczbami rzymskimi, a przyjmują nazwy dzielnic, w których są zlokalizowane. Łódź ze względu na swoje położenie w „sercu Polski" jest ważnym ośrodkiem komunikacji lądowej, kolejowej i lotniczej. Krzyżują się tu połączenia komunikacyjne. Z dworców kolejowych Łódź Fabryczna i Łódź Kaliska odchodzą pociągi do wszystkich dużych polskich miast. Przez teren miasta przebiegają następujące drogi:

— DK 1 Gdańsk–Łódź–Katowice (droga przechodząca przez centrum miasta o bardzo dużym natężeniu ruchu),
— DK 72 przebiegająca z zachodu na wschód kraju,
— DK 14 przebiegająca z północy na południe kraju,
— DK 71 Łódź–Zgierz.

Aktualnie na terenie miasta trwa budowa autostrady A-1, na północnej granicy zaś krzyżują się dwie autostrady A-1 i A-2.

W mieście znajduje się wiele obiektów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa miasta, do których zaliczamy:

— stadiony piłkarskie drużyn ŁKS Łódź i Widzew Łódź (I liga i ekstraklasa),
— hala widowiskowa Atlas-Arena,
— hala EXPO,
— hala sportowa MOSiR,
— pasażerski Port Lotniczy im. Władysława Reymonta,
— centra rozrywkowo-handlowe, m.in. Manufaktura i Galeria Łódzka.

Łódź to także ważny ośrodek akademicki kraju z Uniwersytetem Łódzkim, Uniwersytetem Medycznym, Politechniką Łódzką, Państwową Wyższą Szkołą Filmową, Teatralną i Telewizyjną, Akademią Sztuk Pięknych i Akademią Muzyczną[14].

W Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi 31 grudnia 2012 r. było 1746 etatów policyjnych, 189 etatów w korpusie służby cywilnej i 135,5 etatu pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania. Z tej liczby 718 etatów policyjnych przypada na komórki organizacyjne KMP, na komisariaty zaś 1028 etatów[15].

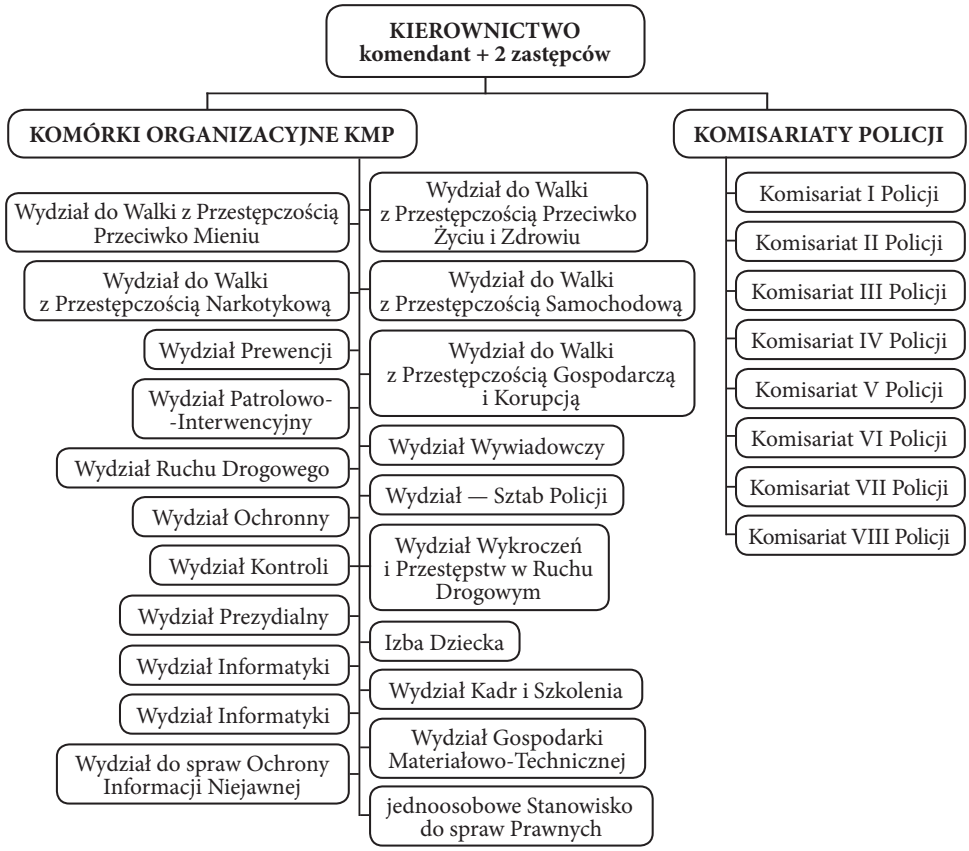
[14] Na podstawie charakterystyki Łodzi opracowanej przez naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 25 marca 2013 r., l.dz. G-0151/14/13/KH.

[15] Na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Łodzi i etatów komisariatów Policji tej komendy z 31 grudnia 2012 r. wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 7 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Strukturę organizacyjną Komendy Miejskiej Policji w Łodzi i jednostki organizacyjne przedstawiono na rysunku 4. Struktura organizacyjna komisariatów obejmuje następujące komórki: kierownictwo, Zespół Dyżurnych, Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu, Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu, Wydział Prewencji z ogniwami patrolowymi, rewiry dzielnicowych, Zespół Prezydialny i Zespół Informatyki. W komisariatach o stanie etatowym do 100 etatów policyjnych zamiast wydziałów do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu i przeciwko mieniu funkcjonują wydziały kryminalne[16].

Rysunek 4. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Łodzi



Źródło: opracowano na podstawie etatu Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r. i etatów komisariatów Policji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 7 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r.

Komenda Miejska Policji we **Wrocławiu** obszarem swojego działania, podobnie jak Częstochowa, obejmuje dwa powiaty, tj. powiat grodzki, czyli obszar miasta Wrocławia i teren powiatu ziemskiego wrocławskiego, w którego skład wchodzi

[16] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

12 gmin. Główną siedzibą komendy miejskiej jest obiekt, w którym znajduje się także siedziba Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, przy ul. Podwale 31/33. Komenda ma także swoje siedziby jeszcze w pięciu innych obiektach położonych na terenie miasta. Mieszczą się one przy: ul. Sołtysowickiej 21, gdzie jest aktualnie większość komórek organizacyjnych z „pionów roboczych", ul. Hubskiej 29/33, ul Strzegomskiej 148 w Centrum Zarządzania Miastem (znajduje się tam stanowisko kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu), ul. Szymanowskiego 11 i ul. Księcia Witolda 34. Komenda Miejska Policji we Wrocławiu jest więc zlokalizowana w sześciu różnych budynkach położonych w różnych częściach miasta. Ze wszystkich charakteryzowanych tu komend właśnie w tej jest najbardziej skomplikowana i rozrzucona terytorialnie struktura, której części składowe są oddalone od siebie o wiele kilometrów (nawet po kilkanaście). W trakcie prowadzenia badań na terenie KMP Wrocław w latach 2012 i 2013 trwały prace związane z przeprowadzką głównych komórek organizacyjnych pionów roboczych tej jednostki do nowej siedziby (wyremontowanej) zlokalizowanej przy ul. Sołtysowickiej 21. W 2014 r. przeprowadzkę zakończono i obiekt przy ul. Sołtysowickiej stał się główną siedzibą tej komendy[17]. Należy dodać, że w tej jednostce (jako wyjątek od reguły) komendant miejski Policji nie prowadzi osobiście codziennych odpraw z dyżurnymi jednostki, tylko telekonferencje, ponieważ stanowisko kierowania, w którym dyżurni pełnią służbę, nie mieści się w obiektach Policji, a w obiekcie należącym do miasta Wrocławia — w Centrum Zarządzania Miastem[18].

Na terenie miasta funkcjonuje dziesięć komisariatów Policji będących jednostkami organizacyjnymi Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu. Są one oznaczone nazwami dzielnic, w których działają, nie noszą oznaczeń cyfrowych, jak w przypadku poprzednio charakteryzowanych komisariatów. Na terenie powiatu ziemskiego wrocławskiego działają ponadto dodatkowo trzy komisariaty Policji będące jednostkami tejże komendy. Są to Komisariat Policji w Długołęce, Komisariat Policji w Kątach Wrocławskich i Komisariat Policji w Sobótce. Wrocław zajmuje powierzchnię 293 km^2. Na tym terenie mieszka 600 tys. osób. Wrocław to ważny ośrodek akademicki, w którym siedziby ma kilkadziesiąt szkół wyższych, w tym: Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Przyrodniczy, Uniwersytet Ekonomiczny, Politechnika Wrocławska, Wyższa Szkoła Wojsk Lądowych. To także ważny ośrodek ruchu turystycznego na terenie kraju. Przez teren miasta przebiegają licznie trasy tranzytowe, tj.:

— autostrada A-4 od granicy z Niemcami do granicy wschodniej,
— DK 98 Wrocław–Poznań,
— DK 5 Wrocław–Gdańsk,
— droga ekspresowa S8 Wrocław–Łódź–Warszawa z nowo wybudowaną obwodnicą Wrocławia.

[17] Opracowano na podstawie decyzji komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu nr 34 z 23 marca 2010 r. o ochronie obiektów Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

[18] Ten stan sankcjonuje porozumienie z 30 grudnia 2010 r. zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wrocław to ważny węzeł komunikacyjny w ruchu kolejowym. Stąd odchodzą pociągi do miast polskich, jak również na południe i zachód Europy. Na terenie miasta znajdują się ważne obiekty o dużym znaczeniu dla jego bezpieczeństwa, tj.: stadion piłkarski klubu Śląsk Wrocław (ekstraklasa), nowo wybudowany w 2012 r. stadion miejski (na Euro 2012), stadion żużlowy klubu Sparta Wrocław (ekstraliga), Port Lotniczy im. Mikołaja Kopernika[19].

Stan etatowy Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu na koniec roku 2012 wynosił 1821 etatów policyjnych, 125 w korpusie służby cywilnej, 130 etatów pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania. Na komórki organizacyjne Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu przypada 751 etatów, na komisariaty łącznie 1070 etatów. Wyłączając jednak etaty przypadające na komisariaty powiatu ziemskiego w łącznej liczbie 76, należy stwierdzić, że na komisariaty tzw. miejskie przypadają 994 etaty, na terenie miasta Wrocławia policja ma więc łącznie 1740 etatów[20]. Podobnie jak w przypadku Częstochowy w zainteresowaniu badacza było funkcjonowanie policji wrocławskiej tylko w odniesieniu do miasta. Strukturę organizacyjną jednostek Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu przedstawiono na rysunku 5.

W skład struktury organizacyjnej komisariatów Policji we Wrocławiu wchodzą następujące komórki: kierownictwo, Zespół Dyżurnych, Wydział Kryminalny, Wydział Dochodzeniowo-Śledczy, Wydział Prewencji z zespołami patrolowo-interwencyjnymi, rewiry dzielnicowych, Wydział do spraw Nieletnich i Patologii oraz Zespół Wspomagający. W komisariatach o mniejszym normatywie etatowym zamiast wydziałów funkcjonują zespoły i ogniwa[21].

Odnosząc się do wewnętrznej budowy każdej z przedstawionych tu komend miejskich Policji, należy wskazać, że struktury w poszczególnych komendach z jednej strony wykazują pewne różnice, a z drugiej — we wszystkich jednostkach obserwujemy wiele elementów wspólnych. W odniesieniu do elementów wspólnych poszczególnych struktur należy wyraźnie powiedzieć, że w każdej z jednostek trzonem ich działania są podobne podstawowe komórki robocze czy logistyczne, jak wydziały: prewencji, ruchu drogowego, kryminalne, dochodzeniowo-śledcze, do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu, do walki z przestępczością przeciwko mieniu, do walki z przestępczością gospodarczą, kadr, prezydialne. Różnice w budowie struktur poszczególnych jednostek Policji są zaś wynikiem dopasowywania się tych jednostek do realizacji zadań wynikających ze specyfiki miast, w których funkcjonują.

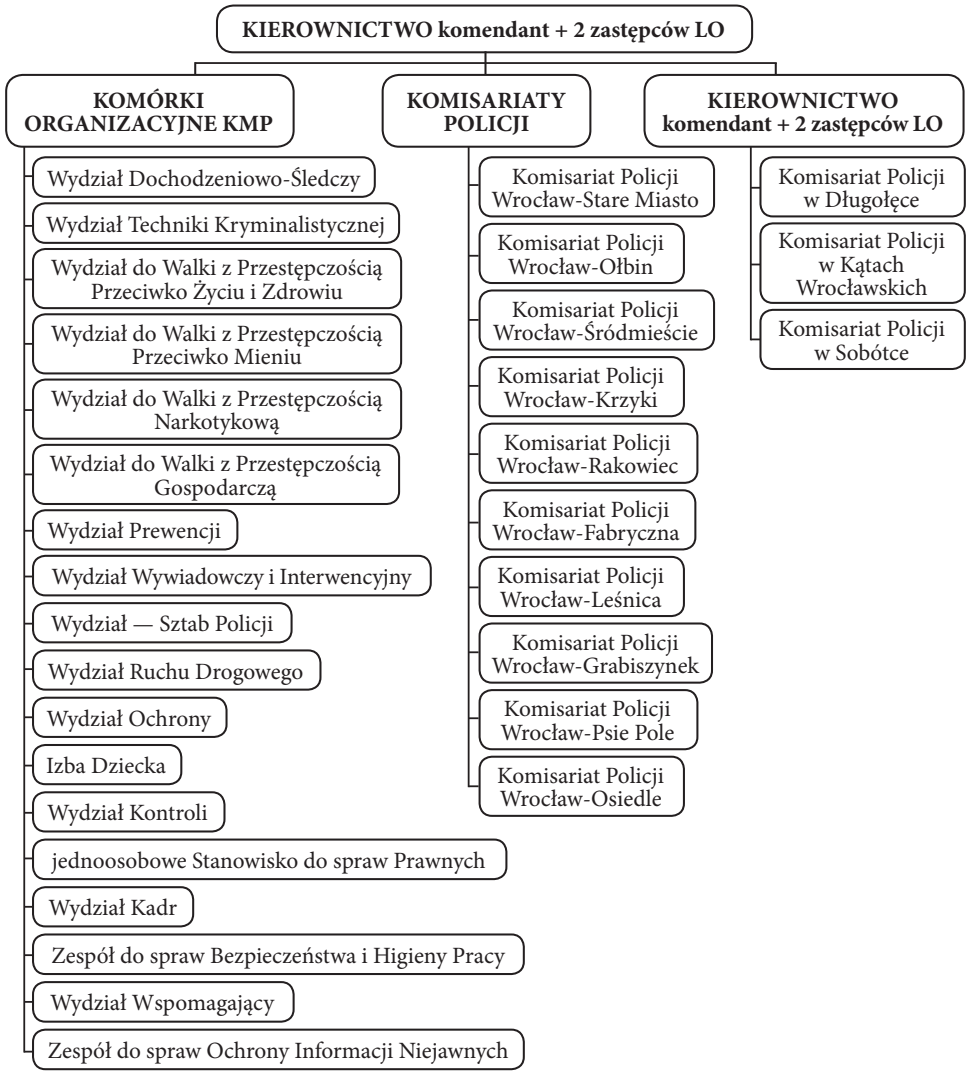
[19] Na podstawie danych z charakterystyki Wrocławia zawartej w Planie zabezpieczenia Euro 2012 — działania dowódcy odcinka „Miasto" z 22 maja 2012 r., l.dz. S-II-513/371/12/AK.

[20] Na podstawie danych zawartych w etacie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z 31 grudnia 2012 r. i etatach komisariatów Policji w tej komendzie wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 2 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 10 stycznia 2012 r. z mocą od 11 lutego 2012 r.

[21] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 5. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu



Źródło: opracowano na podstawie etatu KMP we Wrocławiu z 31 grudnia 2012 r. i etatów komisariatów Policji KMP we Wrocławiu wprowadzonych rozkazem organizacyjnym nr 2 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 10 stycznia 2012 r. z mocą od 11 lutego 2012 r.

Reasumując, można postawić tezę, że dużo więcej jest elementów wspólnych w wewnętrznej budowie każdej z komend niż różnic między nimi. Budowa komórek w każdej z jednostek będących obiektem zainteresowania odzwierciedla funkcjonowanie w nich trzech pionów służbowych: prewencji i ruchu drogowego, kryminalnego i logistycznego wspomagającego. Jeszcze mniejsze różnice, a nawet można powiedzieć, że niewielkie, są widoczne po porównaniu struktur komisariatów należących do wymienionych tu komend miejskich. We wszystkich

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komisariatach regułą jest występowanie dwóch wydziałów roboczych, tj. wydziału prewencji z komórkami patrolowo-interwencyjnymi oraz wydziału kryminalnego (w największych komisariatach zamiast wydziału kryminalnego obserwuje się funkcjonowanie wydziałów do walki z przestępczością przeciwko mieniu i do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu). W strukturach komisariatów nie obserwuje się występowania struktur ruchu drogowego, a także rozbudowanych komórek logistycznych, jak w strukturach komend miejskich (co najwyżej są tu zespoły prezydialne — do obsługi kancelaryjno-biurowej — lub pojedyncze stanowiska w ramach służb wspomagających). Można postawić tezę, że w wypadku komisariatów podlegających wspomnianym komendom miejskim ich struktura w istotnej części jest zunifikowana.

Charakterystykę respondentów — osób biorących udział w przeprowadzonych wywiadach, tj. zarządzających bezpieczeństwem na terenie dużych miast — komendantów miejskich Policji i zarządzających największymi polskimi miastami — prezydentów wspomnianych miast, zawarto w tzw. pytaniach metryczkowych. Kwestionariusze wywiadów nie zawierały rozbudowanych pytań o szczegółowe cechy respondentów, gdyż ich charakterystyka nie była głównym celem badawczym. W wypadku komendantów ograniczono się do zadania pytań o: płeć, wiek, staż służby w policji i staż służby na stanowisku komendanta miejskiego w jednostce, w której prowadzono badania. Pytania te zamieszczono w kwestionariuszu wywiadu (załącznik 1) i oznaczono je numerami od 1 do 4. W wypadku prezydentów charakterystyka była jeszcze skromniejsza, gdyż zawierała tylko pytania o: płeć, wiek i staż pracy na stanowisku prezydenta. Pytania zamieszczone w kwestionariuszu wywiadu (załącznik 2) oznaczono numerami od 1 do 3. Odpowiedzi na pytanie o płeć komendantów miejskich Policji przedstawiono w tabeli 1. Jak widać, wszyscy komendanci miejscy Policji w wybranych największych jednostkach Policji w kraju to mężczyźni.

Tabela 1. Płeć komendantów miejskich Policji

Komendanci miejscy Policji	Kobieta	Mężczyzna
Komendant miejski Policji w Częstochowie	—	X
Komendant miejski Policji w Katowicach	—	X
Komendant miejski Policji w Krakowie	—	X
Komendant miejski Policji w Łodzi	—	X
Komendant miejski Policji we Wrocławiu	—	X
Suma	—	5

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Odpowiedzi na pytanie o wiek komendantów przedstawiono w tabeli 2. Wyniki ustaleń wskazują, że komendanci miejscy Policji w wybranych jednostkach to osoby stosunkowo młode, między 41. a 50. rokiem życia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 2. Wiek komendantów miejskich Policji

Wiek	Liczba komendantów	Wskaźnik procentowy [%]
Do 30 lat	—	—
Powyżej 31 do 35	—	—
Powyżej 36 do 40	—	—
Powyżej 41 do 45	2	40
Powyżej 46 do 50	3	60
Powyżej 51 do 55	—	—
Powyżej 56	—	—

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Odpowiedzi na pytanie o staż służby w policji komendantów przedstawiono w tabeli 3. Pokazane tu wyniki wskazują, że komendanci miejscy to funkcjonariusze o dużym doświadczeniu zawodowym. Ich staż służby w policji wynosi od 21 do 30 lat.

Tabela 3. Staż służby w policji komendantów miejskich

Staż służby w latach	Liczba komendantów	Wskaźnik procentowy [%]
Do 10 lat	—	—
Powyżej 11 do 15	—	—
Powyżej 16 do 20	—	—
Powyżej 21 do 25	4	80
Powyżej 26 do 30	1	20
Powyżej 30	—	—

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Odpowiedzi na pytanie o staż na stanowisku komendanta miejskiego przedstawiono w tabeli 4. Wyniki wskazują, że komendanci na tych stanowiskach pełnią służbę stosunkowo krótko; u wszystkich „staż komendancki" w jednostkach, którymi kierują, wynosi tylko do 2 lat, co jest wynikiem dużych rotacji kadrowych na stanowiskach komendantów miejskich.

Tabela 4. Staż służby na stanowisku komendanta miejskiego Policji w danej KMP

Staż na stanowisku komendanta	Liczba komendantów	Wskaźnik procentowy [%]
Do 2 lat	5	100
Powyżej 3 do 4	—	—
Powyżej 5 do 6	—	—
Powyżej 7 do 8	—	—
Powyżej 9 do 10	—	—
Powyżej 11	—	—

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Podsumowując wyniki badań odnoszących się do tzw. pytań metryczkowych, można powiedzieć, że komendanci wybranych jednostek Policji funkcjonujących w największych polskich miastach to przede wszystkim mężczyźni stosunkowo młodzi, o dość znacznym stażu służby i dużym doświadczeniu zawodowym w policji, o bardzo krótkim jednak stażu służby na stanowisku komendanta miejskiego w danej jednostce Policji, co wskazuje, że w każdej z komend nastąpiły w ostatnich dwóch latach zmiany kadrowe na stanowiskach komendantów miejskich.

Krótką charakterystykę prezydentów miast przedstawiono w tabelach 5, 6 i 7. Odpowiedzi na pytanie o płeć prezydentów miast przedstawiono w tabeli 5. Widać, że największe polskie miasta są również zarządzane przez kobiety, np. w Łodzi, większość prezydentów to jednak mężczyźni.

Tabela 5. Płeć prezydentów miasta

Prezydenci miast	Kobieta	Mężczyzna
Prezydent Częstochowy	—	X
Prezydent Katowic	—	X
Prezydent Krakowa	—	X
Prezydent Łodzi	X	—
Prezydent Wrocławia	—	X
Suma	1	4

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Odpowiedzi na pytanie o wiek prezydentów miast przedstawiono w tabeli 6. Można powiedzieć, że prezydenci miast to ludzie o dużym doświadczeniu życiowym, w wieku powyżej 51 lat.

Tabela 6. Wiek prezydentów miast

Wiek	Liczba prezydentów miast	Wskaźnik procentowy [%]
Do 35 lat	—	—
Powyżej 36 do 40	1	20
Powyżej 41 do 45	—	—
Powyżej 46 do 50	—	—
Powyżej 51 do 55	2	40
Powyżej 56	2	40

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Odpowiedzi na pytanie o staż pracy na stanowisku prezydenta miasta przedstawiono w tabeli 7. Jak widać, prezydenci największych polskich miast to ludzie o dużym doświadczeniu zawodowym na stanowiskach, które zajmują.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 7. Staż pracy na stanowisku prezydenta miasta

Staż pracy	Liczba prezydentów miast	Wskaźnik procentowy [%]
Do 2 lat	—	—
Powyżej 2 do 3	—	—
Powyżej 3 do 4	2	40
Powyżej 5 do 6	—	—
Powyżej 7 do 8	1	20
Powyżej 9 do 10	1	20
Powyżej 11	1	20

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Podsumowując odpowiedzi na pytania metryczkowe dotyczące prezydentów miast, należy powiedzieć, że prezydentami największych polskich miast są ludzie o dużym doświadczeniu życiowym i zawodowym na stanowiskach, które zajmują, i nie są to tylko mężczyźni.

6.1.3. Rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni wielkich miast

Podstawą do rozważań w zakresie postawionych problemów badawczych dotyczących związków między zidentyfikowanymi w przestrzeni wielkich miast zagrożeniami a funkcjonowaniem tam policji jest przedstawienie rodzajów zagrożeń pojawiających się w poszczególnych miastach. Aby mówić o wpływie jednego czynnika na drugi, należy najpierw przedstawić zagrożenia w poszczególnych miastach monitorowane przez policję. Obraz zagrożeń w każdym z miast pokazuje także, czy policja tam funkcjonująca jest przygotowana do skutecznej walki z nimi. W dalszych rozważaniach i próbach szukania odpowiedzi na pytania o wpływ zagrożeń na funkcjonowanie tam policji ten obraz zagrożeń będzie bazą, podstawą, do wyciągania wniosków dotyczących problemów badawczych. Do tematyki zagrożeń będą wielokrotne odniesienia w dalszej części tej pracy.

Przede wszystkim należy przedstawić poszczególne rodzaje zagrożeń, trendy w ich występowaniu, które pojawiły się od 2008 r. do 2012 r., a także skuteczność policji w ich zwalczaniu. Zagrożenia pokazano zgodnie z kategoriami monitorowanymi przez policję w dużych miastach:

— przestępczość ogółem,
— przestępczość o charakterze kryminalnym,
— przestępczość w siedmiu najbardziej uciążliwych kategoriach,
— zdarzenia drogowe, w tym wypadki, kolizje, liczba osób zabitych i rannych,
— wykroczenia, a zwłaszcza zaliczane do kategorii najbardziej uciążliwych.

W toku badań związanych z analizą kategorii zagrożeń ustalono ponadto, że każda z jednostek Policji monitoruje również corocznie efekty zwalczania przestępstw

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

narkotykowych oraz czynów karalnych popełnianych przez nieletnich[22]. Ze względu na ramy pracy nie będą przedstawione dane na temat tych dwóch ostatnich kategorii.

Wszystkie opisane kategorie zagrożeń, jak ustalono, mają wpływ na funkcjonowanie policji w przestrzeni dużych miast. Dane zebrane w toku badań, obrazujące stan zagrożeń — stan bezpieczeństwa na terenie dużych miast, przedstawiono w odniesieniu do każdej z jednostek. Przedstawiono je także w ujęciu porównawczym między poszczególnymi jednostkami Policji. Do porównań poszczególnych komend wykorzystano jednak tylko dane ilustrujące stan zagrożeń z 2012 r.

Stan bezpieczeństwa na terenie **Częstochowy** przedstawiają tabele 8–12 i rysunki 6 i 7. W tabeli 8 przedstawiono stan przestępczości na terenie Częstochowy w kategorii ogółem i o charakterze kryminalnym. W tych dwóch kategoriach przestępczości w latach 2008–2012 wzrosła nieznacznie liczba przestępstw w kategorii ogółem, natomiast w odniesieniu do kategorii przestępstw o charakterze kryminalnym widać nieznaczny spadek. Porównując stosunek przestępstw o charakterze kryminalnym do przestępstw ogółem, można powiedzieć, że trzy czwarte przestępczości na terenie Częstochowy to przestępczość kryminalna. Wykładnikiem skuteczności policji w walce z przestępczością są właśnie efekty w zwalczaniu przestępczości o charakterze kryminalnym. Wszyscy oczekują od policji zmniejszenia stanu zagrożenia w tej kategorii przestępczości jako najbardziej dolegliwej dla społeczeństwa. Na rysunku 6 przedstawiono stan przestępczości z tej kategorii — trendy występujące w Częstochowie od 2008 do 2012 r. Jak widać z danych ilustrujących stan przestępczości kryminalnej w tej jednostce, zawartych w tabeli 8 (ujęcie liczbowe) i na rysunku 6 (ujęcie graficzne), między rokiem 2008 a 2012 zmniejszyło się zagrożenie tą jakże dokuczliwą przestępczością. Spadek świadczy o skutecznym przeciwdziałaniu częstochowskiej policji temu zagrożeniu.

Tabela 8. Przestępczość na terenie Częstochowy w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym

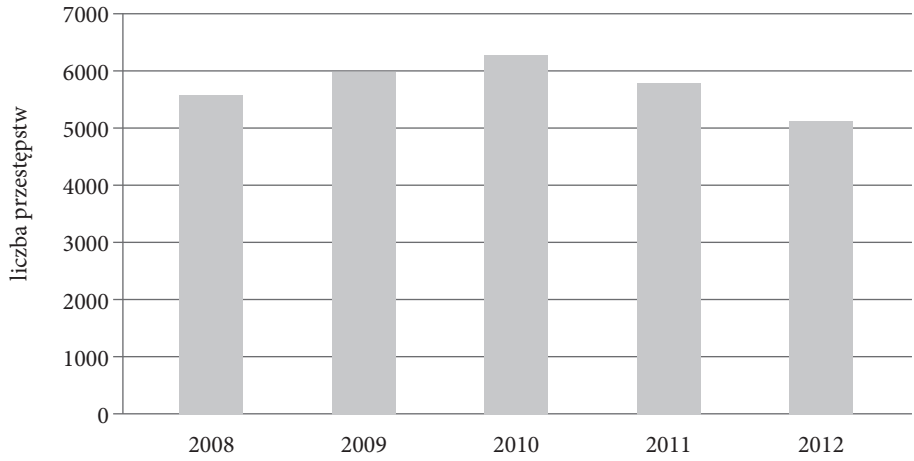
Przestępczość	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba przestępstw ogółem	7 140	7 674	8 243	7 846	7 407
Liczba przestępstw o charakterze kryminalnym	5 598	6 017	6 283	5 826	5 123
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem	78,4	78,4	76,2	74,3	69,2

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

[22] Na podstawie danych zawartych w ocenach stanu bezpieczeństwa w wybranych pięciu jednostkach Policji z lat 2008–2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 6. Przestępczość kryminalna na terenie Częstochowy w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

W związku z tym, że cztery miasta, w których prowadzono badania, są jednocześnie stolicami województw, w opisie zagrożeń w każdej z tych jednostek pokazano również dane wskazujące, w jakim stopniu przestępczość z danego miasta wojewódzkiego wpływa na teren całego województwa — ile procent przestępczości w województwie stanowi przestępczość danego miasta. Częstochowa, co prawda, nie jest taką stolicą, prezentując jednak tę informację w odniesieniu do pozostałych miast, należy przedstawić ten wskaźnik także w Częstochowie. Biorąc pod uwagę ostatni oceniany rok, tj. 2012, i dane o przestępczości w województwie śląskim z 2012 r., należy wskazać, że ten wskaźnik procentowy dla Częstochowy w kategorii przestępstw ogółem wyniósł 5,7%, w kategorii zaś przestępstw kryminalnych — 5,3%. Taki jest właśnie udział Częstochowy w przestępczości województwa śląskiego[23].

Skuteczność policji — wykrywalność przestępstw przez Komendę Miejską Policji w Częstochowie w ujęciu cyfrowym przedstawiono w tabeli 9, w ujęciu graficznym zaś — na rysunku 7. Z przedstawionych danych widać wyraźnie, że skuteczność ścigania karnego sprawców przestępstw o charakterze kryminalnym — wykrywalność w tej kategorii przestępczości z roku na rok się poprawiała, a najlepszy wynik osiągnięto w 2012 r.

[23] Na podstawie porównania danych zawartych w biuletynie informacyjnym „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r. dotyczących Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie i województwa śląskiego.

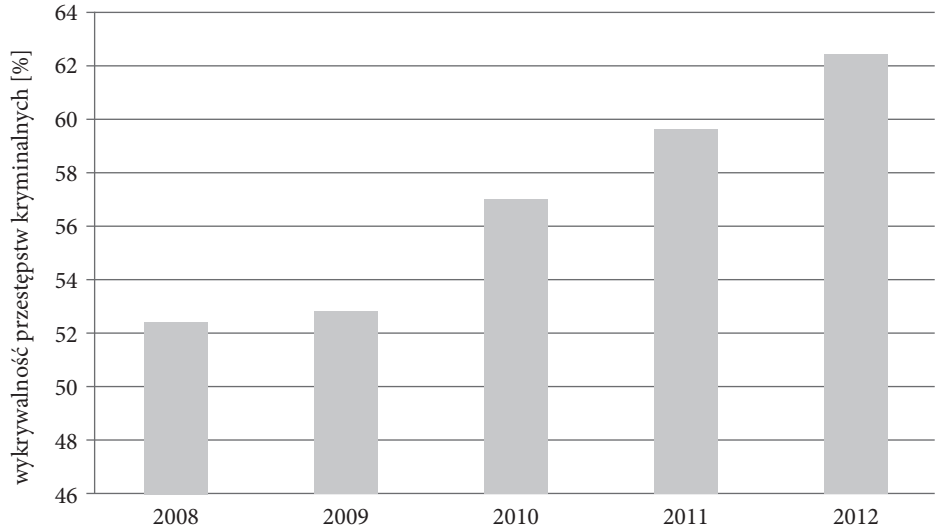
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 9. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnych przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012

Wykrywalność	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Przestępstw ogółem [%]	61,6	61,9	65,9	68,5	71,9
Przestępstw o charakterze kryminalnym [%]	52,4	52,9	57,0	59,7	62,4

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 7. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012.

Wykładnikiem skuteczności policji jest przeciwdziałanie, jak już wspomniano, przestępczości kryminalnej. Tę przestępczość jednak dzieli się na kategorie tzw. najbardziej uciążliwe. Policja monitoruje stan przestępczości kryminalnej w siedmiu kategoriach uznanych za najbardziej uciążliwe. Stan tej przestępczości od 2008 do 2012 r. przedstawiono w tabeli 10. Dane tu przytoczone wskazują, że w okresie ocenianym zmniejszyła się liczba przestępstw w kategoriach: kradzież rzeczy cudzej, kradzieże z włamaniem, kradzieże pojazdu, przestępstwa rozbójnicze i zniszczenia mienia, nieznacznie zaś wzrosła ich liczba w odniesieniu do bójek i pobić oraz uszkodzeń ciała. W Częstochowie dominowały przestępstwa przeciwko mieniu, a wśród nich kradzieże rzeczy cudzej, kradzieże z włamaniem i zniszczenia mienia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 10. Zagrożenia na terenie Częstochowy w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012

Rodzaj przestępczości	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kradzież rzeczy cudzej	1 742	1 756	1 759	1 722	1 318
Kradzież z włamaniem	686	988	880	726	594
Kradzież pojazdu	142	146	133	108	92
Przestępstwa rozbójnicze	230	238	196	209	214
Bójki i pobicia	94	109	95	76	103
Uszkodzenia ciała	97	76	101	101	100
Zniszczenia mienia	577	597	592	525	455

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Na obraz zagrożeń wpływają także zdarzenia drogowe, tj. wypadki i kolizje drogowe. W tabeli 11 przedstawiono stan tych zagrożeń na drogach w Częstochowie z podaniem liczby ofiar, które ucierpiały. W latach 2008–2012 na drogach Częstochowy wyraźnie spadła liczba wypadków drogowych i kolizji. Zmniejszyła się liczba osób rannych, natomiast nieznacznie wzrosła liczba osób, które straciły życie.

Tabela 11. Zagrożenia na drogach w Częstochowie w latach 2008–2012

Zdarzenia drogowe i ofiary	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wypadki drogowe	509	569	455	455	441
Zabici	13	21	18	15	15
Ranni	641	698	548	559	545
Kolizje drogowe	4 080	4 028	4 369	3 569	3 224

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w wydrukach z systemu SEWiK (System Ewidencji Wypadków i Kolizji) z lat 2008–2012, wygenerowanych przez naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie

Ostatnią kategorią zagrożeń, która została tu przedstawiona, są wykroczenia. Stan wykroczeń w kategorii ogółem i wykroczeń szczególnie uciążliwych oraz drogowych przedstawiono w tabeli 12. Do wykroczeń szczególnie uciążliwych zaliczamy te z kategorii przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, obyczajności publicznej, urządzeniom użytku publicznego i mieniu oraz z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 12. Liczba wykroczeń w kategorii ogółem i szczególnie uciążliwych na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012

Wykroczenia	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	27 502	22 455	19 098	18 855	17 262
Szczególnie uciążliwe	16 828	14 707	13 555	13 511	12 242

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w wydrukach — formularzach statystycznych III/5 KGP z lat 2008–2012, wygenerowanych z systemu SESPol (Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji) przez naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie

Przedstawione dane ilustrujące obraz zagrożeń w Częstochowie wskazują jednoznacznie na występowanie pozytywnych trendów w pracy policji. Widać wyraźnie, że z roku na rok skuteczność częstochowskiej policji w walce z przestępczością kryminalną jest coraz lepsza. W odniesieniu do tej kategorii przestępstw w wypadku tej jednostki wystąpiły dwa najważniejsze pozytywne trendy w jej działaniu w latach 2008–2012: istotnie zmniejszyło się tam zagrożenie przestępczością i wzrosła wyraźnie skuteczność ścigania sprawców przestępstw. Spadek zagrożeń zanotowano także w większości kategorii przestępstw uznanych za szczególnie uciążliwe.

Bezpieczeństwo na drogach Częstochowy również istotnie się poprawiło. Zmniejszyła się także liczba wykroczeń popełnianych na terenie Częstochowy, zarówno w kategorii ogółem, jak i w kategorii szczególnie uciążliwych.

Stan bezpieczeństwa na terenie **Katowic** przedstawiono w tabelach 13–17 i na rysunkach 8 i 9. Stan zagrożenia przestępczością w kategorii ogółem i przestępczością kryminalną przedstawiono w tabeli 13. W ujęciu graficznym stan przestępczości o charakterze kryminalnym obrazuje rysunek 8.

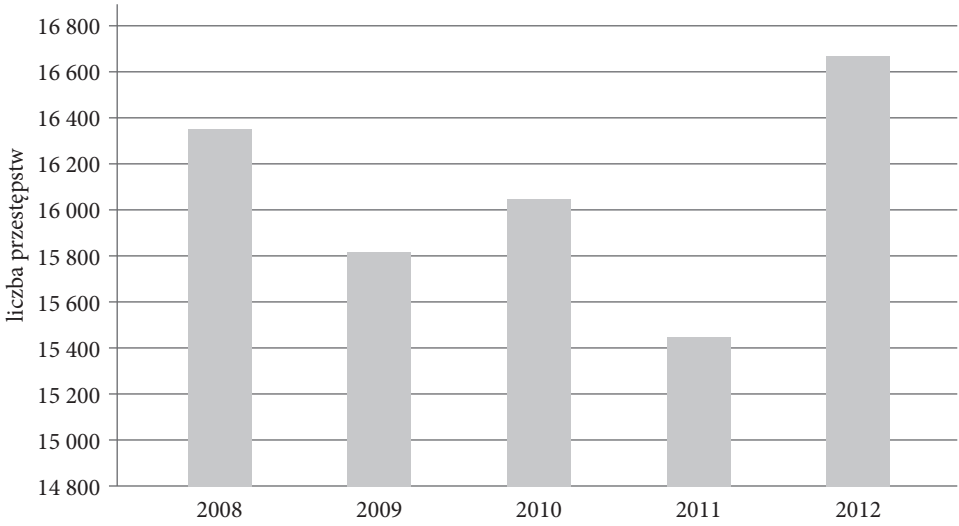
Tabela 13. Przestępczość na terenie Katowic w kategorii ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012

Przestępczość	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba przestępstw ogółem	18 182	18 816	19 251	18 830	20 206
Liczba przestępstw o charakterze kryminalnym	16 354	15 820	16 045	15 447	16 672
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem	89,9	84,1	83,3	82,0	82,5

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 8. Przestępczość kryminalna na terenie Katowic w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

W tych dwóch kategoriach przestępstw, ogółem i kryminalnych, między latami 2008 a 2012 widać nieznaczny wzrost. Porównując rok 2008 z rokiem 2012, można zobaczyć, że nie udało się tu obniżyć poziomu przestępczości, zwłaszcza w kategorii kryminalne, co byłoby rzeczą pożądaną, chociaż wystąpiły pewne spadki. Istotne obniżenie poziomu tej przestępczości, jak widać na rysunku 8, nastąpiło zwłaszcza w roku 2011, natomiast rok 2012 przyniósł ponownie wzrost. W przypadku Katowic stosunek liczby przestępstw o charakterze kryminalnym do liczby przestępstw ogółem jest bardzo wysoki — od 82% do 89,9% w poszczególnych latach. Katowicki wskaźnik jest dużo wyższy niż zanotowany w Częstochowie oraz w całej Polsce, średnio wynosi 75%[24]. Wskaźnik procentowy udziału przestępstw ogółem popełnionych w Katowicach w 2012 r. do udziału przestępstw z tej samej kategorii popełnionych w tym samym okresie w całym województwie śląskim wynosi 12%. Tyle więc przestępczości generuje miasto Katowice w całym województwie śląskim[25].

Skuteczność katowickiej policji w ściganiu karnym sprawców przestępstw w kategorii ogółem i kryminalne w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 14. Efekty w ściganiu karnym sprawców przestępstw o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012 w ujęciu graficznym przedstawiono na rysunku 9.

[24] Była o tym mowa w rozdziale 3.

[25] Na podstawie porównania danych zawartych w biuletynie informacyjnym „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r. dla województwa śląskiego i Komendy Miejskiej Policji w Katowicach.

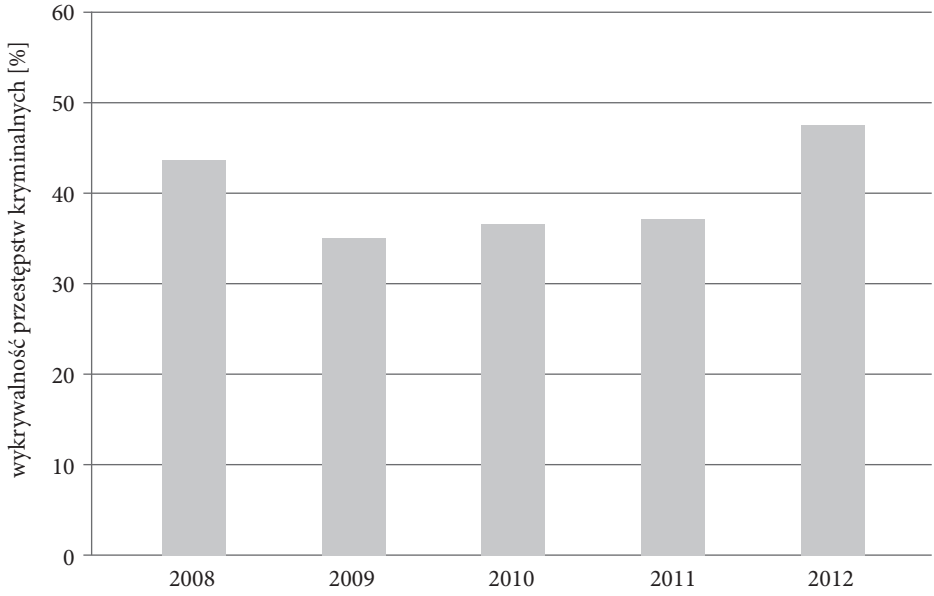
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 14. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnych przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Katowicach

Wykrywalność	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Przestępstw ogółem [%]	43,6	44,3	46,3	47,3	54,8
Przestępstw o charakterze kryminalnym [%]	43,5	34,9	36,5	36,9	47,8

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 9. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Katowicach



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Jak widać poprawiła się skuteczność ścigania karnego sprawców przestępstw w kategorii ogółem i kryminalnych w ocenianym okresie. W odniesieniu do przestępstw w pierwszej kategorii między latami 2008 a 2012 skuteczność ścigania poprawiła się o 10,2%, w przypadku zaś ścigania przestępstw kryminalnych — o 4,3%. Widać też poprawę skuteczności ścigania karnego między latami 2011 a 2012.

Stan przestępczości w kategoriach najbardziej uciążliwych przedstawiono w tabeli 15. Dane wskazują, że spadki przestępczości zanotowano we wszystkich podanych kategoriach, z wyjątkiem kradzieży pojazdu, gdzie nastąpił nieznaczny wzrost w pięcioletnim okresie. Widać tu także, że w Katowicach w tym okresie dominowała przestępczość przeciwko mieniu. Zdarzały się tu kradzieże rzeczy cudzej, tzw. zwykłe, kradzieże z włamaniem i zniszczenia mienia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 15. Zagrożenia na terenie Katowic w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012

Rodzaj przestępczości	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kradzież rzeczy cudzej	5 778	5 429	6 023	6 177	5 146
Kradzież z włamaniem	3 809	3 703	3 543	3 019	2 777
Kradzież pojazdu	421	445	495	457	445
Przestępstwa rozbójnicze	716	651	556	534	487
Bójki i pobicia	253	179	163	120	108
Uszkodzenia ciała	256	246	247	252	229
Zniszczenia mienia	1 541	1 500	1 362	1 374	1 127

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

W tabeli 16 przedstawiono dane o zdarzeniach na drogach Katowic w latach 2008–2012. Widać wyraźnie, że spadła liczba wypadków drogowych. Znacznie mniej osób ucierpiało w tych zdarzeniach. Zmniejszyła się liczba osób zabitych i rannych, co wskazuje na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Nieznacznie wzrosła natomiast liczba kolizji drogowych.

Tabela 16. Zagrożenia na drogach w Katowicach w latach 2008–2012

Zdarzenia drogowe i ofiary	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wypadki drogowe	450	350	298	307	306
Zabici	27	15	15	12	20
Ranni	560	424	373	403	345
Kolizje drogowe	4 595	4 093	3485	4 787	4 607

Źródło: opracowano na podstawie danych przedstawionych przez naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, a zawartych w wydrukach z systemu SEWiK z lat 2008–2012

Ostatnią omawianą kategorią zagrożeń występujących w Katowicach są wykroczenia. Liczbę wykroczeń w kategorii ogółem i wykroczeń szczególnie uciążliwych i drogowych przedstawiono w tabeli 17. W tej kategorii nie obserwuje się pozytywnych trendów w zmniejszaniu zagrożenia. Co prawda spadła nieznacznie liczba wszystkich wykroczeń, lecz wzrosła liczba najbardziej dokuczliwych społecznie — wykroczeń szczególnie uciążliwych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 17. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe

Wykroczenia	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	51 645	54 385	52 387	53 568	50 311
Szczególnie uciążliwe	18 520	16 830	15 289	18 488	19 829

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w wydrukach — formularzach statystycznych III/5 KGP z lat 2008–2012 wygenerowanych z systemu SESPol przez zastępcę naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Katowicach

Oceniając całościowo stan bezpieczeństwa na terenie Katowic, można powiedzieć, że w badanym pięcioletnim okresie nie udało się co prawda zmniejszyć liczby przestępstw w kategoriach ogółem i kryminalne, zanotowano jednak istotny spadek przestępczości w kategorii najbardziej uciążliwych. Wzrosła także istotnie skuteczność ścigania sprawców przestępstw. Poprawił się także stan bezpieczeństwa na drogach tego miasta.

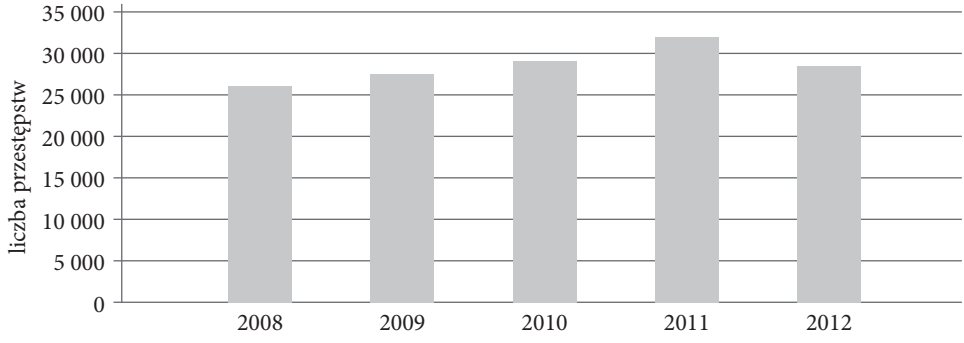
Stan bezpieczeństwa na terenie **Krakowa** przedstawiono w tabelach 18–22 i na rysunkach 10 i 11. Stan zagrożenia przestępczością w kategorii ogółem i kryminalne w okresie pięcioletnim, tj. od 2008 do 2012 r., przedstawiono w tabeli 18, na rysunku 10 zaś stan przestępczości o charakterze kryminalnym.

Tabela 18. Przestępczość na terenie Krakowa w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012

Przestępczość	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba przestępstw ogółem	30 129	32 197	33 360	37 585	33 010
Liczba przestępstw o charakterze kryminalnym	26 163	27 536	29 164	31 889	28 437
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem	86,8	85,5	87,4	84,8	86,1

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 10. Przestępczość kryminalna na terenie Krakowa w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

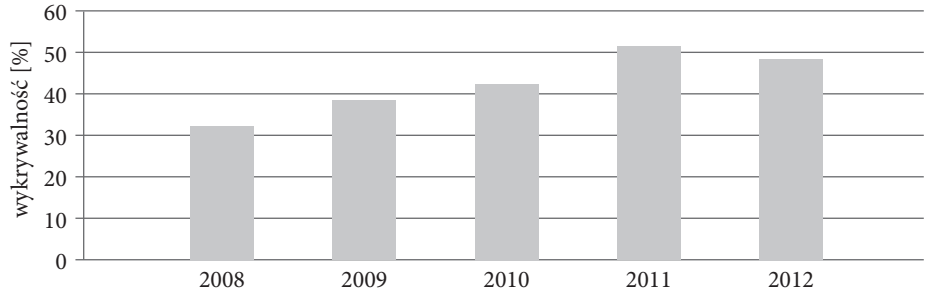
Jak widać, w pięcioletnim okresie, między rokiem bazowym 2008 a 2012, nie zaobserwowano pozytywnych trendów w spadku przestępczości. W tym okresie na terenie Krakowa przestępczość w kategorii ogółem i kryminalne nieznacznie wzrosła. Największy wzrost liczby przestępstw kryminalnych zaobserwowano w 2011 r., a już w 2012 r. w stosunku do poprzedniego dał się zaobserwować spadek liczby tych przestępstw. Podobnie jak w przypadku Katowic, jest tu bardzo wysoki wskaźnik procentowy pokazujący stosunek przestępstw o charakterze kryminalnym do kategorii ogółem — od 84,8% do 87,4%. Porównując dane o przestępczości z roku 2012 w tych kategoriach dotyczące Krakowa i całego województwa, można zobaczyć, że Kraków generuje aż 39,2% przestępczości kryminalnej całego województwa małopolskiego i 34,1% przestępczości w kategorii ogółem[26]. Skuteczność krakowskiej policji w ściganiu karnym sprawców przestępstw w kategorii ogółem i kryminalne w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 19. Efekty w ściganiu karnym sprawców przestępstw o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012 w ujęciu graficznym przedstawiono na rysunku 11.

Tabela 19. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w latach 2008–2012

Wykrywalność	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wykrywalność przestępstw ogółem [%]	40,2	44,2	48,2	57,2	52,4
Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym [%]	33,0	37,1	42,5	51,4	46,9

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 11. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Co prawda nie zanotowano, jak już wskazano, pozytywnych trendów w spadkach przestępczości na terenie Krakowa, lecz uzyskano w tym pięcioletnim okresie

[26] Na podstawie danych zawartych w biuletynie informacyjnym „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r. dla miasta Krakowa i województwa małopolskiego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dużo lepszą skuteczność ścigania sprawców przestępstw w tych dwóch kategoriach. W przypadku kategorii ogółem wykrywalność przestępstw wzrosła między latami 2008 a 2012 o 12,2%, w przypadku zaś przestępstw o charakterze kryminalnym — aż o 13,9%.

Stan przestępczości w kategoriach przestępstw najbardziej uciążliwych przedstawiono w tabeli 20. Dane wskazują na pozytywne trendy w spadku przestępczości w kategoriach: kradzież rzeczy cudzej, kradzież z włamaniem, kradzież pojazdu, bójki i pobicia, zniszczenia mienia. W przypadku zaś uszkodzeń ciała i przestępstw rozbójniczych zanotowano nieznaczny wzrost. Na terenie Krakowa dominuje przestępczość przeciwko mieniu. Spośród wszystkich przestępstw z kategorii najbardziej uciążliwych najwięcej jest popełnianych kradzieży rzeczy cudzej, kradzieży z włamaniem i zniszczeń mienia

Tabela 20. Liczba przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie na terenie Krakowa w latach 2008–2012

Rodzaj przestępczości	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kradzież rzeczy cudzej	9 215	9 497	9 324	9 206	9 100
Kradzież z włamaniem	3933	3 757	4 162	3 741	3 214
Kradzież pojazdu	818	1 039	745	586	508
Przestępstwa rozbójnicze	1 031	1 524	1 564	1 652	1 656
Bójki i pobicia	296	301	282	231	210
Uszkodzenia ciała	286	561	427	284	360
Zniszczenia mienia	2 419	2 595	2 525	2 421	2 306

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Stan bezpieczeństwa na drogach Krakowa przedstawiono w tabeli 21. W latach 2008–2012 spadła liczba wypadków i kolizji drogowych na drogach Krakowa. Jednocześnie widać istotny spadek liczby osób zabitych i rannych. Można więc śmiało powiedzieć, że na drogach Krakowa w ocenianym okresie zanotowano same pozytywne trendy.

Tabela 21. Liczba zdarzeń na drogach Krakowa w latach 2008–2012

Zdarzenia drogowe i ofiary	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wypadki drogowe	1 362	1 284	1 200	1 219	1 158
Zabici	36	48	22	40	27
Ranni	1 625	1 509	1 358	1 375	1 323
Kolizje drogowe	8 995	9 674	11 296	8 658	7 447

Źródło: opracowano na podstawie danych przedstawionych przez naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie, a zawartych w wydrukach z systemu SEWiK, z lat 2008–2012

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Ostatnią omawianą kategorią zagrożeń występujących w Krakowie są wykroczenia. Liczbę wykroczeń w kategorii ogółem i wykroczeń szczególnie uciążliwych i drogowych przedstawiono w tabeli 22. Oceniając dynamikę wykroczeń, zarówno w kategorii ogółem, jak i zaliczanych do szczególnie uciążliwych, należy wskazać, że w tym pięcioletnim okresie, od 2008 r. do 2012 r., nie udało się w Krakowie zmniejszyć liczby tych czynów, w obu tych kategoriach nastąpił wzrost.

Tabela 22. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe w Krakowie w latach 2008–2012

Wykroczenia	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	91 002	100 187	105 478	110 937	120 062
Szczególnie uciążliwe	25 353	30 609	33 616	30 381	34 755

Źródło: opracowano na podstawie opracowania zastępcy naczelnika Wydziały Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 19 kwietnia 2013 r., l.dz. MP-526/13 — struktura rodzajowa wykroczeń z lat 2008–2012

Oceniając na podstawie przedstawionych danych stan bezpieczeństwa w Krakowie, można powiedzieć, że co prawda w pięcioletnim okresie nie udało się zmniejszyć ogólnej skali zagrożenia przestępczością kryminalną, to jednak w kategoriach szczególnie uciążliwych społecznie zanotowano liczące się spadki, zwłaszcza w przestępczości przeciwko mieniu. Wyraźnie zmniejszyło się tu także zagrożenie kradzieżami samochodów. Do pozytywnych trendów w zakresie przestępczości należy także zaliczyć istotną poprawę wykrywalności, zarówno przestępstw w kategorii ogółem, jak i przestępstw o charakterze kryminalnym. W zakresie bezpieczeństwa na drogach odnotowano, jak już wskazano, pozytywne trendy. Nie udało się natomiast poprawić w Krakowie stanu porządku publicznego, ponieważ zagrożenie ze strony sprawców wykroczeń wzrosło.

Stan bezpieczeństwa na terenie **Łodzi** przedstawiono w tabelach 23–27 i na rysunkach 12 i 13. Stan zagrożenia przestępczością w kategorii ogółem i kryminalne w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 23. W ujęciu graficznym stan przestępczości o charakterze kryminalnym w Łodzi obrazuje rysunek 12. Jak widać, w tym pięcioletnim okresie, od roku bazowego 2008 do 2012 r., zaobserwowano pozytywne trendy w spadku przestępczości w tych dwu kategoriach. Podobnie jak w przypadku Katowic i Krakowa jest tu bardzo wysoki wskaźnik procentowy pokazujący stosunek przestępstw o charakterze kryminalnym do kategorii ogółem — od 76,2% do 88,9%. W Łodzi jest także wysoki stosunek liczby przestępstw popełnionych w tym mieście do ogólnej liczby przestępstw popełnionych w województwie łódzkim. W 2012 r. przestępstwa w kategorii ogółem w mieście stanowiły 38% popełnionych w całym województwie, w kategorii przestępstw kryminalnych wskaźnik ten wyniósł aż 46%[27].

[27] Na podstawie porównania danych o przestępczości w Łodzi i województwie łódzkim z systemu „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r.

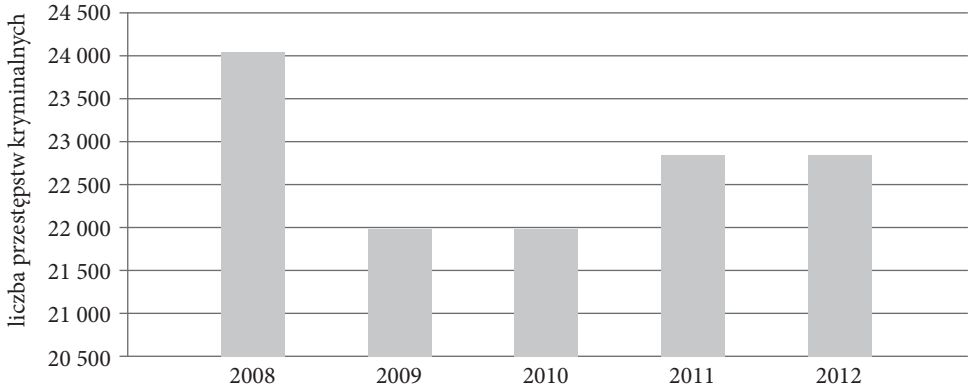
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 23. Przestępczość na terenie Łodzi w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012

Przestępczość	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba przestępstw ogółem	28 952	27 021	28 863	28 524	25 716
Liczba przestępstw o charakterze kryminalnym	24 043	21 994	21 998	22 854	22 854
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem	83,0	81,4	76,2	80,1	88,9

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 12. Przestępczość kryminalna na terenie Łodzi w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Skuteczność łódzkiej policji w ściganiu karnym sprawców przestępstw w kategorii ogółem i kryminalne w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 24. Efekty w ściganiu karnym sprawców przestępstw o charakterze kryminalnym w ujęciu graficznym przedstawiono na rysunku 13. Zanotowano co prawda zmniejszenie się zagrożenia przestępczością na terenie Łodzi, nie uzyskano jednak poprawy skuteczności ścigania sprawców przestępstw w tych dwóch kategoriach. Wykrywalność przestępstw kryminalnych w 2011 r. istotnie się poprawiła w stosunku do roku 2010, w 2012 r. jednak spadła do poziomu z 2010 r.

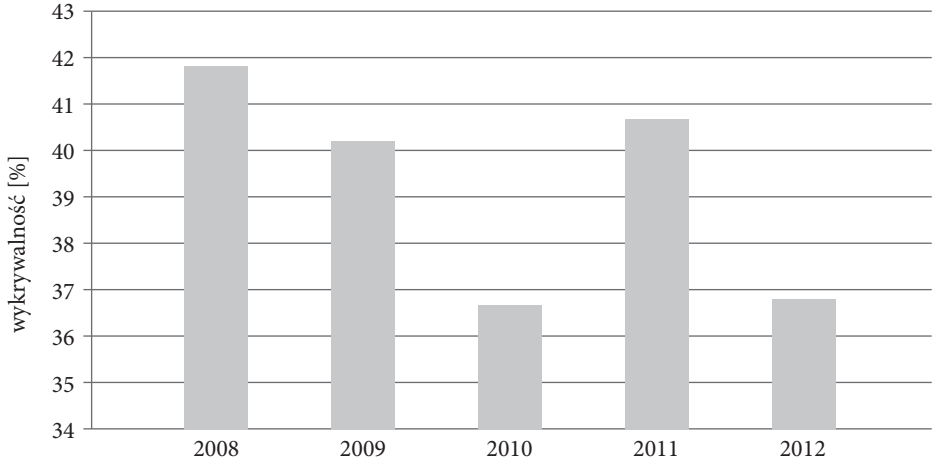
Tabela 24. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012

Wykrywalność	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wykrywalność przestępstw ogółem [%]	50,0	49,9	50,3	50,8	44,1
Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym [%]	41,8	40,2	36,7	40,7	36,7

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 13. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Stan przestępczości w kategoriach przestępstw najbardziej uciążliwych przedstawiono w tabeli 25. Dane wskazują na spadek przestępczości we wszystkich kategoriach z wyjątkiem kradzieży rzeczy cudzej i zniszczeń mienia. Na terenie Łodzi dominuje przestępczość przeciwko mieniu, utrzymuje się tu także wysoki poziom przestępczości w kategorii uszkodzenia ciała.

Tabela 25. Zagrożenia na terenie Łodzi w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012

Rodzaj przestępczości	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kradzież rzeczy cudzej	7 794	7 426	7 927	8 228	8 307
Kradzież z włamaniem	4 495	4 151	4 539	4 185	4 152
Kradzież pojazdu	1 324	1 147	1 337	1 261	1 250
Przestępstwa rozbójnicze	1 034	1 120	1 093	883	834
Bójki i pobicia	292	301	272	241	279
Uszkodzenia ciała	2 391	2 112	1 990	2 187	2 124
Zniszczenia mienia	300	285	253	348	307

Źródło: opracowano na podstawie opracowania naczelnika Wydziału Informatyki Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 15 marca 2013 r., l.dz. I-036/1/13

Stan bezpieczeństwa na drogach Łodzi przedstawiono w tabeli 26. W latach 2008–2012 spadła liczba wypadków na drogach Łodzi. Jednocześnie jest zauważalny istotny spadek liczby osób zabitych i rannych. Wzrosła nieznacznie liczba kolizji drogowych, lecz nie zmienia to faktu, że stan bezpieczeństwa na drogach Łodzi się poprawił.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 26. Zagrożenia na drogach w Łodzi w latach 2008–2012

Zdarzenia drogowe i ofiary	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wypadki drogowe	1 847	1 939	1 718	1 826	1 668
Zabici	39	40	56	38	33
Ranni	2 266	2 426	2 108	2195	2 011
Kolizje drogowe	7 220	7 136	8 227	7 682	7 446

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w analizie stanu bezpieczeństwa w Łodzi z lat 2008–2012, l.dz. RD-531/2/13

Ostatnią omawianą kategorią zagrożeń występujących w Łodzi są wykroczenia. Liczbę wykroczeń w kategorii ogółem i wykroczeń szczególnie uciążliwych i drogowych w Łodzi przedstawiono w tabeli 27. Oceniając te dane, należy wskazać, że w pięcioletnim okresie, od 2008 r. do 2012 r., udało się nieznacznie zmniejszyć liczbę tych czynów.

Tabela 27. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe

Wykroczenia	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	101 485	101 492	99 670	100 491	85 413
Szczególnie uciążliwe	28 758	25 219	27 094	25 531	28 967

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w wydrukach — formularzach statystycznych III/5 KGP z lat 2008–2012 wygenerowanych z systemu SESPol przez naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi

Podsumowując stan bezpieczeństwa w Łodzi, można powiedzieć, że w pięcioletnim okresie zmniejszyło się tam zagrożenie przestępczością, zwłaszcza o charakterze kryminalnym, co świadczy o dobrej skuteczności łódzkiej policji. W większości kategorii przestępstw szczególnie uciążliwych odnotowano również zmniejszenie zagrożenia. Ewidentnie się poprawił stan bezpieczeństwa na łódzkich drogach. Nieznacznie poprawił się stan porządku publicznego, widoczny przez spadek liczby wykroczeń. Jedyną dziedziną, w której nie zanotowano poprawy, była wykrywalność sprawców przestępstw — zarówno w kategorii przestępstw ogółem, jak i kryminalnych, niestety się pogorszyła.

Stan bezpieczeństwa na terenie **Wrocławia** przedstawiono w tabelach 28–32 i na rysunkach 14 i 15. Stan zagrożenia przestępczością w kategorii ogółem i kryminalne w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 28. W ujęciu graficznym poziom przestępczości o charakterze kryminalnym obrazuje rysunek 14. Z danych wynika, że od 2008 r. do 2012 r. nie zaobserwowano pozytywnych trendów w spadku przestępczości. Na terenie tego miasta zanotowano wzrost liczby przestępstw, zarówno w kategorii ogółem, jak i o charakterze kryminalnym. Tym samym można powiedzieć, że poziom zagrożeń przestępczością się zwiększył. Podobnie jak w przypadku wcześniej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

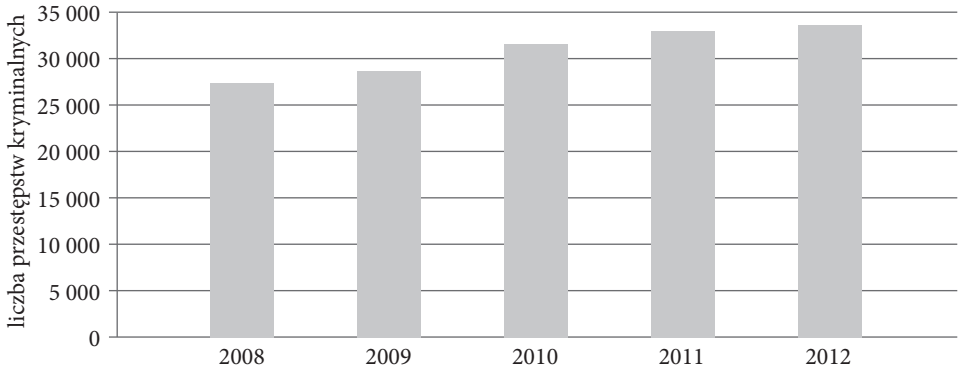
opisywanych dużych miast występuje tu wysoki wskaźnik procentowy pokazujący stosunek przestępstw o charakterze kryminalnym do kategorii ogółem — od 77,5% do 85,7% w poszczególnych latach. Wskaźnik udziału przestępczości „wrocławskiej" do przestępczości z całego województwa dolnośląskiego w kategorii ogółem wyniósł 36,5%, a w kategorii przestępstw o charakterze kryminalnym — 40,1%[28].

Tabela 28. Przestępczość na terenie Wrocławia w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012

Przestępczość	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba przestępstw ogółem	35 437	34 795	39 713	38 466	42 086
Liczba przestępstw o charakterze kryminalnym	27 461	28 736	31 735	32 949	33 754
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem	77,5	82,6	79,9	85,7	80,2

Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Rysunek 14. Przestępczość kryminalna na terenie Wrocławia w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy danych zawartych w biuletynie „Temida" od stycznia do grudnia w latach 2008–2012

Skuteczność wrocławskiej policji w ściganiu karnym sprawców przestępstw w kategoriach ogółem i kryminalnych w latach 2008–2012 przedstawiono w tabeli 29. Efekty w ściganiu karnym sprawców przestępstw o charakterze kryminalnym w ujęciu graficznym przedstawiono na rysunku 15. W zakresie wykrywalności przestępstw o charakterze kryminalnym w tym okresie zanotowano nieznaczną poprawę efektywności, o czym świadczy nieco lepszy wskaźnik wykrywalności między latami 2008 a 2012, w roku 2012 jednak wyraźnie spadł w porównaniu z 2011 r. Wykrywalność zaś przestępstw w kategorii ogółem między dwoma skrajnymi latami spadła.

[28] Na podstawie danych z porównania przestępczości miasta Wrocławia i województwa dolnośląskiego zawartych w systemie „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r.

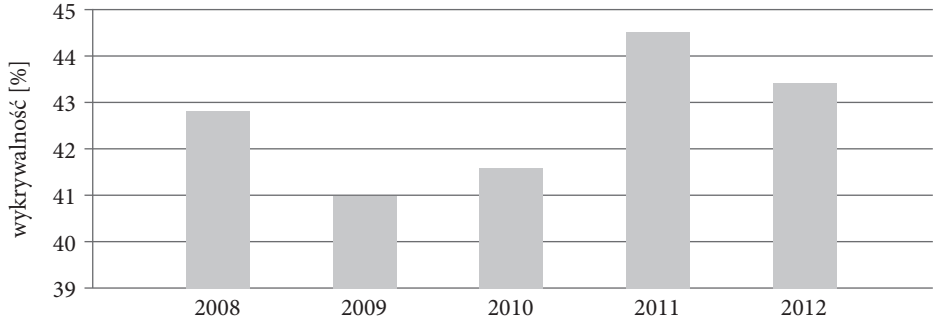
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 29. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu w latach 2008–2012

Wykrywalność	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Przestępstw ogółem [%]	54,0	49,6	52,0	50,9	52,3
Przestępstw o charakterze kryminalnym [%]	42,8	41,0	41,6	44,5	43,4

Źródło: opracowano na podstawie analizy stanu przestępczości na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z lat 2008–2012 z 27 maja 2013 r., l.dz. D0151/211/13

Rysunek 15. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie analizy stanu przestępczości na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z lat 2008–2012 z 27 maja 2013 r., l.dz. D0151/211/13

Stan przestępczości w kategoriach najbardziej uciążliwych przedstawiono w tabeli 30. Dane wskazują na negatywne trendy. W pięciu kategoriach nastąpił wzrost zagrożenia przestępczością. Nieznaczny zaś spadek daje się zaobserwować tylko w kategorii przestępstw rozbójniczych, bójek i pobić.

Tabela 30. Zagrożenia na terenie Wrocławia w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012

Rodzaj przestępczości	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kradzież rzeczy cudzej	10 458	11 079	12 062	12 542	12 929
Kradzież z włamaniem	5 168	5 806	6 482	5 936	5 700
Kradzież pojazdu	735	828	829	1002	953
Przestępstwa rozbójnicze	1 084	1 048	1 132	1 082	1 063
Bójki i pobicia	308	282	247	233	236
Uszkodzenia ciała	256	294	321	296	295
Zniszczenia mienia	2 652	2 977	3 138	2 858	3 184

Źródło: opracowano na podstawie analizy stanu przestępczości na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z lat 2008–2012 z 27 maja 2013 r., l.dz. D0151/211/13

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Stan bezpieczeństwa na drogach Wrocławia przedstawiono w tabeli 31. W latach 2008–2012 na drogach Wrocławia zwiększyła się liczba wypadków drogowych. Jednocześnie zauważalny jest dość istotny spadek liczby osób zabitych. Wzrosła liczba osób rannych. Nieznacznie zmalała liczba kolizji drogowych.

Tabela 31. Zagrożenia na drogach we Wrocławiu w latach 2008–2012

Zdarzenia drogowe i ofiary	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wypadki drogowe	573	621	582	1 118	1 117
Zabici	48	37	41	32	35
Ranni	698	777	719	1 473	1 377
Kolizje drogowe	9 537	8 000	8 191	8 092	8 111

Źródło: opracowano na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na ulicach Wrocławia w latach 2008–2012 z 27 maja 2013 r., l.dz. R075-336/13

Ostatnią kategorią omawianych zagrożeń występujących we Wrocławiu są wykroczenia. Liczbę wykroczeń w kategoriach ogółem i wykroczeń szczególnie uciążliwych i drogowych przedstawiono w tabeli 32. Oceniając dynamikę wykroczeń, zarówno w kategorii ogółem, jak i zaliczanych do szczególnie uciążliwych, należy wskazać, że we Wrocławiu w badanym okresie pięcioletnim, od 2008 r. do 2012 r., wzrosła liczba wszystkich wykroczeń, lecz zmniejszyła się liczba tych czynów w kategorii szczególnie uciążliwe.

Tabela 32. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe

Wykroczenia	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	78 100	78 027	85 933	87 528	80 617
Szczególnie uciążliwe	29 106	30 382	36 113	28 370	24 659

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w wydrukach — formularzach statystycznych III/5 KGP z lat 2008–2012 wygenerowanych z systemu SESPol przez naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu

Oceniając stan bezpieczeństwa w tym mieście, można powiedzieć, że w latach 2008–2012 zaobserwowano najwięcej niekorzystnych trendów. Wzrosła tu liczba przestępstw, zarówno w kategorii ogółem, jak i kryminalnych. Wzrost zanotowano także w odniesieniu do kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie, zwłaszcza w kategoriach przeciwko mieniu. Nieznacznie za to poprawiła się wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym. Stan bezpieczeństwa na drogach Wrocławia w świetle przedstawionych tu liczb także się pogorszył (chociaż poprawę zanotowano w odniesieniu do liczby osób zabitych). Poprawił się jedynie stan porządku publicznego we Wrocławiu, o czym świadczy spadek liczby ujawnionych wykroczeń szczególnie uciążliwych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Dane o przestępczości, które już cytowano, przedstawiono także w ujęciu porównawczym w odniesieniu do wybranych miast. Do porównań wykorzystano dane obrazujące skalę zagrożeń tylko z roku 2012. Zagrożenie w kategorii ogółem i przestępstw kryminalnych zilustrowano w tabeli 33.

Tabela 33. Zagrożenie przestępczością ogółem i kryminalną w poszczególnych miastach w 2012 r.

Przestępczość	Miasto				
	Częstochowa	Katowice	Kraków	Łódź	Wrocław
Przestępstwa ogółem	7 407	20 206	33 010	25 716	42 086
Przestępstwa o charakterze kryminalnym	5 123	16 672	28 437	22 854	33 754
Wskaźnik procentowy przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem [%]	69,2	82,5	86,1	88,9	80,2

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w biuletynie informacyjnym „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r.

Jak widać, najwięcej przestępstw, zarówno w kategorii ogółem, jak i o charakterze kryminalnym, popełniono we Wrocławiu, mimo że jest miastem o mniejszej liczbie ludności niż Kraków czy Łódź. Można więc powiedzieć, że ze wszystkich pięciu badanych miast we Wrocławiu w 2012 r. odnotowano największy poziom zagrożenia przestępczością. Biorąc pod uwagę wskaźnik ilustrujący udział przestępstw kryminalnych do przestępstw ogółem, to najwyższy był w Łodzi i Krakowie, najniższy zaś w Częstochowie. Widać w związku z tym wyraźnie, że w Łodzi i Krakowie dominuje przestępczość o charakterze kryminalnym.

Tabela 34. Zagrożenie przestępczością w 2012 r. w poszczególnych miastach w odniesieniu do siedmiu kategorii przestępczości kryminalnej, uznanych za najbardziej uciążliwe

Rodzaj przestępczości	Miasto				
	Częstochowa	Katowice	Kraków	Łódź	Wrocław
Kradzież rzeczy cudzej	1 318	5 146	9 100	8 307	12 929
Kradzież z włamaniem	594	2 777	3 214	4 152	5 700
Kradzież pojazdu	92	445	508	1 250	953
Przestępstwa rozbójnicze	214	487	1 656	834	1 063
Bójki i pobicia	103	108	210	279	236
Uszkodzenia ciała	100	229	360	2 124	295
Zniszczenia mienia	455	1 127	2 306	307	3 184

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w biuletynie informacyjnym „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r.

W tabeli 34 przedstawiono liczbę przestępstw kryminalnych w badanych miastach, z siedmiu kategorii uznanych za najbardziej uciążliwe. Najwięcej przestępstw z kategorii kradzież rzeczy cudzej popełniono we Wrocławiu. Również kradzieży z włamaniem najwięcej odnotowano we Wrocławiu. Najwięcej pojazdów skradziono w Łodzi i we Wrocławiu. Najwięcej przestępstw rozbójniczych popełniono w Krakowie i we Wrocławiu. Najwięcej bójek i pobić odnotowano w Łodzi

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

i we Wrocławiu, najwięcej uszkodzeń ciała — w Łodzi, natomiast zniszczeń mienia — we Wrocławiu i Krakowie. Z przytoczonych danych widać, że najwięcej przestępczości uciążliwej przeciwko mieniu w ocenianym 2012 r. zaistniało na terenie Wrocławia. Stan bezpieczeństwa na drogach poszczególnych miast porównawczo przedstawiono w tabeli 35. Najwięcej wypadków zdarzyło się w Łodzi, najwięcej zaś kolizji drogowych — we Wrocławiu, na drogach tego miasta także najwięcej osób straciło życie, a najwięcej rannych odnotowano w zdarzeniach na drogach Łodzi.

Tabela 35. Zagrożenia na drogach w poszczególnych miastach w 2012 r.

Zagrożenia na drogach	Miasto				
	Częstochowa	Katowice	Kraków	Łódź	Wrocław
Wypadki drogowe	441	306	1 158	1 668	1 117
Kolizje drogowe	3 224	4 607	7 447	7 446	8 111
Zabici	15	20	27	33	35
Ranni	545	345	1 323	2 011	1 377

Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych w systemie SEWiK z 2012 r.

Tabela 36. Rodzaje zagrożeń najbardziej uciążliwych — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Kradzieże • Kradzieże z włamaniem • Uszkodzenia mienia • Rozboje i inne przestępstwa rozbójnicze • Bójki i pobicia
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Przestępstwa przeciwko mieniu, w tym kradzieże z włamaniem, kradzieże mienia, zniszczenia mienia • Kradzieże mienia jako wykroczenia z art. 119 k.w. • Zniszczenia mienia jako wykroczenia z art. 124 k.w. • Naruszenia porządku publicznego
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Przestępczość przeciwko mieniu • Zakłócenia porządku związane z działalnością na terenie miasta klubów i lokali rozrywkowych • Zakłócenia porządku związane z działalnością grup pseudokibiców
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Kradzieże kieszonkowe • Kradzieże z włamaniem • Przestępczość przeciwko mieniu we wszystkich kategoriach • Przestępstwa, wykroczenia, a zwłaszcza zakłócenia porządku związane z działalnością na terenie miasta grup pseudokibiców
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Przestępczość przeciwko mieniu • Zakłócenia porządku • Przestępstwa i wykroczenia związane z działalnością grup pseudokibiców, w tym chuligańskie ich zachowania; zagrożenia płyną ze strony pseudokibiców Śląska Wrocław, ale również ze strony pseudokibiców drużyn piłkarskich III- i VI-ligowych funkcjonujących w mieście

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Odpowiedzi komendantów miejskich Policji i prezydentów miast na pytania zawarte w kwestionariuszach wywiadu stanowią ocenę zagrożeń w poszczególnych miastach. W kwestionariuszach skierowanych do komendantów oceny dotyczyły pytania oznaczone numerami 6 i 7. W tabeli 36 przedstawiono odpowiedzi, których udzielili komendanci badanych jednostek na pytanie 6: „Jakie rodzaje zagrożeń szczególnie uciążliwych ze sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego obserwuje Pani/Pan na terenie miasta?".

W ocenie komendantów miejskich Policji najbardziej uciążliwymi zagrożeniami w dużych miastach jest przestępczość przeciwko mieniu, a także naruszenia porządku związane, jak w przypadku Krakowa, z działalnością klubów i lokali rozrywkowych. Komendanci z Łodzi, Krakowa i Wrocławia w trakcie identyfikowania zagrożeń wskazali także, że zagrożeniem jest działalność grup pseudokibiców.

Tabela 37. Zagrożenia stanowiące istotny problem dla mieszkańców wybranych miast — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zagrożenia związane z nasilonym ruchem pielgrzymkowym (do 5 mln ludzi odwiedza Częstochowę), m.in. kradzieże kieszonkowe • Włamania do pojazdów należących do pielgrzymów
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Rozboje w miejscach publicznych • Kradzieże mienia, w tym kradzieże zuchwałe • Kradzieże z włamaniem • Zniszczenia mienia • Bójki i pobicia • Naruszenia porządku w miejscach publicznych • Kradzieże samochodów
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Przestępstwa przeciwko mieniu związane z dużym ruchem ludzi na terenie miasta i ich anonimowością • Zagrożenia porządku związane z działalnością klubów muzycznych i lokali rozrywkowych działających całą dobę • Przestępczość przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu popełniane przez grupy pseudokibiców • Działalność grup pseudokibiców generująca brutalne zdarzenia
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Przestępstwa przeciwko mieniu, w tym wszystkie rodzaje kradzieży
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Przestępstwa i wykroczenia przeciwko mieniu, przeciwko życiu i zdrowiu • Zakłócenia porządku publicznego • Zdarzenia generowane przez działalność pseudokibiców • Problemem są również rozboje i pobicia w niektórych dzielnicach, gdyż nasilenie zagrożeń i ich rodzaj zależy od miejsca, tj. od danej dzielnicy

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Pytanie 6 uszczegółowiono pytaniem 7 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1). Pytanie to brzmiało: „Które z nich stanowią istotny problem dla mieszkańców?". Odpowiedzi komendantów miejskich przedstawiono w tabeli 37.

Komendanci miejscy w swojej diagnozie przedstawili rodzaje zagrożeń dominujących na terenie poszczególnych miast oraz szczególnie uciążliwych dla ich mieszkańców. Ściśle to koreluje ze stanem bezpieczeństwa w poszczególnych miastach przedstawionym przez pryzmat danych statystycznych obrazujących zagrożenia. Komendanci miejscy w Krakowie i we Wrocławiu dodatkowo wskazali na zagrożenia w postaci przestępstw i wykroczeń związanych z działalnością grup pseudokibiców (analiza treści dokumentów pokazała, że w odpowiedzi na to zagrożenie komendant miejski Policji w Krakowie swoją decyzją powołał nieetatowy zespół do rozpoznania środowisk pseudokibiców[29]). Dodatkowo w wypowiedzi komendant miejski Policji w Krakowie wskazał także na naruszenia porządku publicznego związane z działalnością klubów muzycznych i lokali rozrywkowych działających w mieście przez całą dobę. Komendant miejski w Częstochowie natomiast jako uciążliwość dla mieszkańców wskazał na nasilony ruch pielgrzymkowy w tym mieście.

Odpowiedzi na pytania 4 i 5 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2) stanowią diagnozę prezydentów odnośnie do zagrożeń występujących na terenie miast, którymi zarządzają. Pytanie 4 brzmiało: „Czy ma Pani/Pan wiedzę na temat występowania na terenie miasta najbardziej uciążliwych zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa publicznego?". Do wyboru była odpowiedz: „tak" lub „nie" i uzupełnienie: „Jeżeli tak, to z jakich źródeł czerpie Pani/Pan informacje o zagrożeniach?" Odpowiedzi prezydentów miast przedstawiono w tabeli 38.

Widać wyraźnie, że wszyscy prezydenci miast mają wiedzę o zagrożeniach w swoich miastach. Można powiedzieć, że głównym źródłem ich wiedzy na ten temat jest policja, która przekazuje informacje prezydentom w toku różnych narad przez sprawozdania i oceny stanu bezpieczeństwa. Wszyscy prezydenci jako źródło wskazywali także komisje bezpieczeństwa przy radach miast. Inne źródła to: spotkania ze społeczeństwem, służby miejskie, w tym straż miejska. W przypadku Wrocławia prezydent czerpie wiedzę z informacji z Centrum Zarządzania Miastem, do którego przychodzą wszystkie sygnały o zagrożeniach. Na tym stanowisku pełnią także służbę dyżurni Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

Odpowiedzi na kolejne pytanie (piąte) z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2), które brzmiało: „Które z zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego Pani/Pana zdaniem są szczególnie uciążliwe dla mieszkańców miasta?", przedstawiono w tabeli 39.

[29] Decyzja nr 3 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 9 stycznia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie nieetatowego zespołu zajmującego się rozpoznaniem środowiska kibiców sportowych naruszających porządek prawny na terenie Krakowa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 38. Źródła informacji o zagrożeniach — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Z posiedzeń komisji bezpieczeństwa • Od przedstawicieli Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie • Od innych służb porządkowych działających w mieście
Prezydent Katowic
• Na podstawie badań opinii publicznej, które zleca miasto • Z wzajemnych kontaktów z komendantami policji • Z bieżących, miesięcznych, kwartalnych, rocznych ocen stanu bezpieczeństwa w mieście pochodzących z danych policji z uwzględnieniem bezpieczeństwa w 23 dzielnicach Katowic • Z sesji Rady Miasta Katowice • Z posiedzeń komisji bezpieczeństwa • Ze spotkań z mieszkańcami w dzielnicach
Prezydent Krakowa
• Ze sprawozdań przedkładanych przez policję • Z prac w komisji bezpieczeństwa • Z poszczególnych wydziałów Urzędu Miasta Krakowa • Z Wydziału Zarządzania Kryzysowego
Prezydent Łodzi
• Od policji — w czasie narad bieżących, okresowych i rocznych • Ze sprawozdań policyjnych • Od komisji bezpieczeństwa • Z narad ze wszystkimi służbami miejskimi i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w mieście
Prezydent Wrocławia
• Na podstawie informacji zgromadzonych w centrum zarządzania miasta, gdzie grupowane są wszystkie informacje z zakresu bezpieczeństwa, do tego centrum wpływają zgłoszenia obywateli o wszelkich zagrożeniach (do 10 tys. dziennie) • Od policji z jej sprawozdań i statystyk • Od straży miejskiej, która we Wrocławiu przejęła walkę z naruszeniami porządku, przez co odciążono policję od realizacji drobnych spraw • Z informacji pochodzących od wszystkich służb miejskich, których ośrodki decyzyjne są ulokowane w Centrum Zarządzania Miastem

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Prezydenci miast w odpowiedziach na zadane pytania potwierdzili występowanie na terenie poszczególnych miast zagrożeń, o których była już mowa, zarówno w toku przedstawiania danych statystycznych, jak i diagnozy komendantów miejskich w odniesieniu do tej problematyki. Prezydenci trzech największych polskich miast, w których ulokowano badania, tj. Krakowa, Łodzi i Wrocławia, wskazywali także na zagrożenia związane z działalnością na terenie ich miast grup pseudokibiców — podobnie jak komendanci miejscy. Wyniki odpowiedzi na to pytanie pokazują, że prezydenci miast mają wiedzę, jakie zagrożenia występują na terenie miast, którymi zarządzają, i które z nich są szczególnie uciążliwe dla mieszkańców.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 39. Rodzaje zagrożeń szczególnie uciążliwych dla mieszkańców w poszczególnych miastach — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Kradzieże w trakcie pielgrzymek • Inne zagrożenia ujawniane w zależności od okoliczności i czasu występowania
Prezydent Katowic
• Rozboje w miejscach publicznych • Kradzieże mienia, w tym kradzieże zuchwałe — te przestępstwa napędzają psychozę strachu • Zniszczenia mienia • Bójki i pobicia • Naruszenia porządku w miejscach publicznych
Prezydent Krakowa
• Rozboje • Ciężkie przestępstwa kryminalne, które wywołują poczucie zagrożenia • Zakłócenia porządku i ciszy nocnej związane z całonocnym funkcjonowaniem klubów i lokali rozrywkowych i przebywaniem w nich często cudzoziemców
Prezydent Łodzi
• Wybryki chuligańskie • Zakłócenia porządku • Naruszenia prawa związane z funkcjonowaniem grup pseudokibiców dwóch klubów piłkarskich ŁKS Łódź i Widzew Łódź
Prezydent Wrocławia
• Wszelkiego rodzaju drobne kradzieże • Bójki, pobicia, zniszczenia mienia • Naruszenia porządku, wykroczenia w ruchu drogowym • Naruszenia prawa związane z działalnością grup pseudokibiców

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Ocenę prezydentów miast stanu bezpieczeństwa opartą na opiniach mieszkańców miast przedstawiono w odpowiedzi na pytanie 6 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2): „Czy zna Pani/Pan opinie mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?" — do wyboru były odpowiedzi: „tak" lub „nie" i uzupełnienie: „Jeżeli tak, to jakich zagrożeń najbardziej obawiają się mieszkańcy?" Odpowiedzi na te pytania przedstawiono w tabeli 40.

Wszyscy prezydenci miast stwierdzili, że znają opinie mieszkańców o bezpieczeństwie w mieście. Wiedzę o odczuciach mieszkańców miasta czerpią z badań opinii publicznej, ze spotkań z mieszkańcami, z prac komisji bezpieczeństwa, od służb miejskich, od policji oraz od innych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Prezydenci stwierdzili, że skala zagrożeń nie jest taka sama w całym mieście, że zależy od konkretnych dzielnic. Co do rodzajów zagrożeń, o których mówili prezydenci na podstawie znajomości opinii mieszkańców, to są one tożsame z tymi, które już wcześniej były przez nich wymieniane w odpowiedzi na pytanie o zagrożenia w mieście.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 40. Opinie mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• W mieście są dzielnice bardziej zagrożone, lecz nie wiem dokładnie, jakich zagrożeń obawiają się tam mieszkańcy, nie znam wyników badań w tym zakresie • Wiem z wielu źródeł, że mieszkańcy narzekają na wzmożony ruch drogowy w mieście oraz obawiają się zagrożeń powodowanych przez pseudokibiców
Prezydent Katowic
• Z wyników badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Śląski wiadomo, że mieszkańcy obawiają się przestępstw przeciwko mieniu, bójek, pobić i kradzieży zuchwałych
Prezydent Krakowa
• Nie znam dokładnie wyników badań opinii publicznej, lecz wiem, że były takie prowadzone przez prof. Czapską z Instytutu Socjologii UJ na zlecenie miasta • Stan bezpieczeństwa w Krakowie przedstawiany przez media nie pokrywa się z rzeczywistością, media eskalują zagrożenia, w rzeczywistości zaś jest w Krakowie o wiele bezpieczniej
Prezydent Łodzi
• Mieszkańcy obawiają się zagrożeń na ul. Piotrowskiej • Kradzieży kieszonkowych • Rozbojów na osiedlach mieszkaniowych • Osoby starsze obawiają się nieuprawnionych wtargnięć do ich mieszkań
Prezydent Wrocławia
• Skala zagrożeń w mieście zależy od dzielnicy • Mieszkańcy obawiają się zakłóceń porządku, wykroczeń w ruchu drogowym, w tym brawurowo jeżdżących motocyklistów, aktów wandalizmu, zniszczeń mienia • We Wrocławiu mieszkańcy nie obawiają się poważnych przestępstw, tylko tych drobnych, które dzieją się w najbliższej okolicy ich miejsca zamieszkania

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

6.2. System identyfikowania i monitorowania zagrożeń pojawiających się w przestrzeni wielkich miast w poszczególnych komendach miejskich Policji

Przystępując do prezentacji wyników badań dotyczących problematyki diagnostyki zagrożeń, należy wcześniej wskazać na obowiązujące w policji uregulowania prawne, na których opiera się diagnostyka zagrożeń. Podstawowym narzędziem do diagnostyki przestępczości, jak już wspomniano, do 31 stycznia 2013 r. były dwa systemy. Pierwszy z nich to system „Temida" powołany zarządzeniem nr 350 komendanta głównego Policji. Drugi to KSIP (Krajowy System Informacji Policji). Od 1 lutego 2013 r. system „Temida" przestał jednak obowiązywać w całej policji, a jego zadania przejął funkcjonujący od 2008 r. KSIP[30]. System ten stał się

[30] Decyzja nr 167 komendanta głównego Policji z 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji, Dz. Urz. KGP nr 10, poz. 57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w policji podstawowym narzędziem informatycznym do zbierania danych o zagrożeniach, a jednocześnie do ich wykorzystania w procesie diagnostyki zagrożeń przez jednostki Policji. Przejęcie przez KSIP zadań sytemu „Temida" spowodowało uściślenie zadań dla KSIP decyzją nr 125 komendanta głównego Policji z kwietnia 2013 r.[31] Na podstawie obowiązujących przepisów dotyczących funkcjonowania KSIP dyżurni jednostek Policji w całej Polsce w przypadku otrzymania pierwszej informacji o przestępstwie zgłaszają to zdarzenie do tego systemu, wypełniając formularz elektroniczny KSIP 12 — informacja o przestępstwie. Informacje te są potem dalej uzupełniane przez funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze w sprawie przestępstw, które wcześniej zarejestrowano w KSIP. W wypadku ustalenia sprawcy danego przestępstwa informacja o takiej osobie jest wprowadzana do systemu formularzem elektronicznym KSIP 2A. Zakończenie postępowania karnego, przekazanie postępowania odbywa się przez wypełnienie formularza KSIP Z1. KSIP daje nieograniczone możliwości przetwarzania danych o przestępczości, o osobach podejrzanych, o prowadzonych postępowaniach karnych, przypadkach samobójstw, wypadkach utonięcia i innych. Rodzaje zdarzeń rejestrowanych w KSIP są enumeratywnie wyliczone w przepisach o funkcjonowaniu KSIP. To narzędzie informatyczne jest wykorzystywane przede wszystkim do sporządzenia różnych analiz stanu zagrożenia. Odnosząc się jeszcze do historycznego już systemu „Temida", należy wskazać, że rejestracja zdarzeń przestępczych odbywała się tam na podstawie druków statystycznych STP sporządzanych nie przez dyżurnych, lecz przez policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze (wynika to z treści wspominanego wielokrotnie zarządzenia nr 350).

Drugim obowiązującym narzędziem, które służy do gromadzenia wszelkich informacji o zdarzeniach zgłaszanych policji, jest system wspomagania dowodzenia — SWD (służy nie tylko do rejestracji wszystkich zdarzeń wpływających do policji). SWD to aplikacja elektroniczna działająca przede wszystkim na stanowiskach kierowania. Jego funkcjonowanie reguluje zarządzenie nr 453 komendanta głównego Policji[32]. SWD jest zbiorem informacji służących do podejmowania działań przez policję związanych ze zwalczaniem zagrożeń, w tym zwalczaniem przestępczości. Trzecim narzędziem, które służy do diagnostyki zdarzeń drogowych, jest SEWiK — System Ewidencji Wypadków i Kolizji. Jego funkcjonowanie opiera się na zarządzeniu komendanta głównego Policji nr 635 z czerwca 2006 r. Jest centralnym zbiorem związanym z ewidencją zdarzeń drogowych, daje jednocześnie

[31] Decyzja nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 28.

[32] Zarządzenie nr 453 komendanta głównego Policji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych, Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 27. Zarządzenie to zmodyfikowano zarządzeniem nr 116 komendanta głównego Policji z 30 kwietnia 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych, Dz. Urz. KGP poz. 20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

możliwości dokonywania różnych analiz w odniesieniu do zagrożeń na polskich drogach. Wszystkie dane, które do tej pory przytaczano w odniesieniu do zagrożeń na drogach w wytypowanych pięciu miastach, opierały się na wydrukach z SEWiK[33].

Należy tu dodać, że w policji funkcjonuje jeszcze jeden system gromadzenia danych o zagrożeniach. Jest nim SESPol — System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji. Nie ma on jednak większego znaczenia w diagnostyce zagrożeń, bardziej służy systemowi elektronicznej sprawozdawczości. Podczas prezentowania danych o zagrożeniach w przypisach powoływano się także na dane z tego systemu[34].

We wszystkich jednostkach Policji, w których przeprowadzono badania, osobami wprowadzającymi informacje do KSIP i SWD są dyżurni i ich pomocnicy, zarówno na poziomie komend miejskich Policji, jak i na poziomie podległych komisariatów. Działania dyżurnych na stanowiskach kierowania, w tym ich obowiązki związane z powiadamianiem przełożonych o istotnych zagrożeniach, są uregulowane przepisami prawa policyjnego zawartymi w zarządzeniu nr 173 z listopada 2004 r.[35] Podstawowymi narzędziami służącymi do diagnostyki i monitorowania zagrożeń są aktualnie systemy: KSIP, SWD i SEWiK, a wcześniej również była to „Temida".

Na podstawie wyników badań wykonanych w pięciu komendach miejskich Policji można powiedzieć, że prześledzono system diagnostyki zagrożeń. Systemy diagnostyki i monitorowania zagrożeń we wszystkich komendach funkcjonują bardzo podobnie. Podstawową formą jest diagnostyka zagrożeń, które zaistniały na podległym terenie w czasie doby. Każdego dnia dyżurni jednostek sporządzają tzw. meldunek dzienny, który zawiera informacje o wszelkich zdarzeniach z ostatniej doby. Z meldunkami dziennymi codziennie są zapoznawani komendanci miejscy i członkowie ścisłego kierownictwa. Komendanci jako zarządzający jednostkami Policji są więc na bieżąco informowani o wszelkich zdarzeniach zaistniałych na terenie działania każdej z komend miejskich Policji. Odprawy z dyżurnymi prowadzą osobiście komendanci miejscy w Częstochowie, Katowicach, Krakowie i Łodzi[36]. We Wrocławiu komendant miejski nie prowadzi osobiście każdego dnia odpraw z dyżurnymi, a tylko telekonferencję z powodu ulokowa-

[33] Zarządzenie nr 635 komendanta głównego Policji z 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez policję statystki zdarzeń drogowych, Dz. Urz. KGP nr 11, poz. 67.

[34] Zarządzenie nr 1147 komendanta głównego Policji z 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy policji, Dz. Urz. KGP nr 8, poz. 57.

[35] Zarządzenie nr 1173 komendanta głównego Policji z 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 132. Zarządzenie to znowelizowano zarządzeniem nr 118 komendanta głównego Policji z 30 kwietnia 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP poz. 22.

[36] Na podstawie treści wybranych meldunków dziennych z grudnia 2012 r. sporządzanych w komendach miejskich Policji w: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

nia stanowiska kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu w Centrum Zarządzania Miastem usytuowanym na ul. Strzegomskiej 148[37].

Nadzór nad dyżurnymi ze strony komendantów miejskich Policji potwierdzono w odpowiedziach komendantów na pytanie 5 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1): „Jakie piony służbowe nadzoruje Pani/Pan osobiście?" Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 41.

Tabela 41. Nadzór nad komórkami ze strony komendantów miejskich Policji — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Kadry i szkolenie • Cała logistyka • dyżurni • Trzy komisariaty miejskie
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Komórki kadrowe • Komórki informatyki • Komórki kontroli • Komórki finansów i zaopatrzenia • Zespół komunikacji społecznej • Dyżurni • Wszystkie podległe komisariaty
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Pion logistyki, na co dzień jednak podejmuje także istotne decyzje w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i osobiście podejmuje decyzje także w odniesieniu do pionów roboczych • Dyżurni Komendy Miejskiej Policji w Krakowie
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Wydział kadr • Komórki GMT • OIN • Dyżurni Komendy Miejskiej Policji w Łodzi • Komisariaty od 1 do 8
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Kadry i szkolenie • Komórki logistyczne • Dyżurni • Trzy komisariaty miejskie

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Jak widać, wszyscy komendanci miejscy Policji pełnią nadzór osobiście nad dyżurnymi, co zapewnia im bieżącą wiedzę o zagrożeniach, ponadto wszyscy nadzorują komórki logistyczne, a czterech z nich (w Częstochowie, Łodzi, Katowicach i Wrocławiu) nadzoruje także podległe komisariaty.

[37] Porozumienie z 30 grudnia 2010 r. w sprawie przeniesienia stanowiska kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu do Centrum Zarządzania Kryzysowego przy ul. Strzegomskiej 148, zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wyniki badań pokazały, że okresowy system diagnozowania zagrożeń we wszystkich jednostkach działa bardzo podobnie. Wszyscy komendanci miejscy Policji swoimi decyzjami powołali zespoły do spraw koordynacji służby. W skład tych zespołów wchodzą I zastępcy komendantów lub zastępcy komendantów miejskich, którzy są kierownikami tych zespołów. W skład zespołów wchodzą także członkowie kierownictwa — naczelnicy poszczególnych pionów roboczych — prewencji, ruchu drogowego, wydziałów dochodzeniowo-śledczych, wydziałów do zwalczania przestępczości przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu, sztabów Policji. Analizując treść każdej z decyzji wydanych przez komendantów, można powiedzieć, że wszystkie zawierają wspólny katalog zadań stojących przed tymi zespołami (mimo różnic w liczbie zadań, w redakcji zapisów, objętości treści zarządzeń). We wszystkich decyzjach znajdują się następujące zadania:

— monitorowanie na bieżąco stanu zagrożenia przestępstwami, wykroczeniami i innymi zjawiskami patologii społecznych;
— przygotowanie analiz stanu bezpieczeństwa i porządku w celu opracowania zintegrowanych planów dyslokacji służb;
— opracowanie i aktualizacja planów dyslokacji służb;
— określenie taktyki pełnienia służby, podziału zadań, kierunku działania każdej z komórek realizujących zadania na rzecz poprawy bezpieczeństwa;
— zmiany dyslokacji służb w zależności od bieżących potrzeb;
— analiza efektów, jakości prowadzonych zadań;
— zapewnienie obiegu wymiany informacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi;
— przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków z podległych komisariatów i wydziałów komend miejskich Policji o przydział sił wsparcia do organizowanych działań wzmożonych;
— zlecanie wykonywania analiz stanu bezpieczeństwa w podległych komisariatach[38].

We wszystkich jednostkach funkcje kierowników zespołów pełnią zastępcy komendantów miejskich, natomiast w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach funkcję tę pełni I zastępca komendanta miejskiego. Analiza treści tych decyzji pokazuje częstotliwość posiedzeń zespołów:

[38] Katalog zadań sporządzono na podstawie: decyzji nr 93/2012 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 4 maja 2012 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji służby; decyzji nr114/12 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 16 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach zespołu zadaniowego do spraw organizacji i koordynacji służby prewencyjnej; decyzji nr 68/2007 komendanta miejskiego Policji w Krakowie w sprawie utworzenia w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie zespołu zadaniowego do koordynacji działań zewnętrznych o charakterze prewencyjnym; decyzji nr 21/12 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 stycznia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi zespołu do spraw koordynacji służby patrolowej i patrolowo-interwencyjnej; decyzji nr 96 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 21 czerwca 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania zespołu koordynacji służby patrolowej na terenie działania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— w Częstochowie określono, że posiedzenia odbywają się w każdy wtorek o godzinie trzynastej, przy czym w pierwszy i trzeci wtorek miesiąca zespoły pracują w poszerzonych składach, tj. z udziałem komendantów komisariatów;
— w Katowicach postanowiono, że posiedzenia odbywają się co dwa tygodnie lub częściej, w zależności od potrzeb wynikających ze stanu bezpieczeństwa;
— w Krakowie ustalono, że posiedzenia odbywają się co najmniej jeden raz w miesiącu, w spotkaniach zespołu biorą udział wszyscy członkowie kierownictwa łącznie z komendantami komisariatów, a raz na dwa tygodnie posiedzenia odbywają się w zespołach o okrojonym składzie;
— w Łodzi posiedzenia odbywają się w każdy czwartek o godzinie jedenastej;
— we Wrocławiu nie wyznaczono terminów posiedzeń zespołu, termin zwołania posiedzenia zależy od decyzji zastępcy komendanta, kierownika zespołu.

Celem pracy tych zespołów jest monitoring zagrożeń przez sporządzanie analiz stanu bezpieczeństwa raz na tydzień, raz na dwa tygodnie lub raz w miesiącu. Bieżące analizy służą do organizacji służby patrolowej, interwencyjnej, do podejmowania działań represyjnych, prewencyjnych i profilaktycznych nakierowanych na konkretne zdarzenia. Analizy stanu bezpieczeństwa w latach 2008–2012 były sporządzane w jednostkach na podstawie systemu „Temida", KSIP i SEWiK. Wszystkie decyzje o powołaniu zespołów do spraw koordynacji służby zawierają zapisy o obowiązku tworzenia analiz stanu bezpieczeństwa na potrzeby służby. Analizy te dają podstawę do dobierania odpowiedniej taktyki pełnienia służby w wyznaczonym czasie, w określonych miejscach, z wykorzystaniem potencjału będącego w dyspozycji komend miejskich Policji i potencjału wynikającego ze współdziałania z innymi podmiotami. Posiedzenia zespołów kończą się zawsze opracowaniem określonych zadań dla służby na najbliższe dwa tygodnie lub jeden miesiąc. Podstawą do organizowania służby są analizy zagrożeń spowodowanych przestępstwami opisanymi jako te najbardziej uciążliwe według siedmiu kategorii, które już tu prezentowano. Brana jest pod uwagę także przestępczość narkotykowa i czyny karalne popełniane przez nieletnich. W mniejszym zakresie w procesie planowania służby wykorzystuje się wyniki analiz stanu porządku publicznego (analizę wykroczeń)[39].

W każdej z komend bezpieczeństwo analizuje się także w dłuższych okresach. Wszystkie jednostki sporządzają roczne sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa i porządku na podległym terenie, wykorzystywane w trakcie narad rocznych

[39] Na podstawie analizy treści następujących dokumentów: Organizacja służby prewencyjnej na terenie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 20 marca 2013 r., l.dz. Em0151/174/13/SG; Zasady organizacji służby prewencyjnej na terenie miasta Krakowa z 18 kwietnia 2013 r., l.dz. MP527/13; Zadania dla służby prewencyjnej i zasady pełnienia służb prewencyjnych z 19 grudnia 2012 r., l.dz. PL-2246/12 w Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie; Zadania dla służby funkcjonariuszy referatów wywiadowczych w celu funkcjonowania ogniwa psów służbowych, dla funkcjonariuszy RPI z 20 grudnia 2012 r., l.dz. E510042-1/2012/MB w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu; Zasady organizacji służby prewencyjnej, l.dz. ZW592/13 w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komend miejskich Policji, na których jest omawiany stan bezpieczeństwa w każdym z miast. Na początku każdego roku sprawozdania te są przesyłane do prezydentów miast. Ich treść we wszystkich komendach jest podobna i obejmuje tematykę dotyczącą:

— analiz poszczególnych zagrożeń, pokazania trendów w ich występowaniu w odniesieniu do przestępczości, wykroczeń, zdarzeń drogowych, miejsc ich występowania (dzielnic);
— efektywności policji w zwalczaniu poszczególnych zagrożeń;
— oceny współpracy z partnerami policji;
— oceny przyjętych metod i forma działania;
— określenia zadań do realizacji na następny rok (kierunków pracy)[40].

Wspomniane komendy miejskie w zależności od potrzeb okresowo analizują także tematycznie określone zagrożenia, np. przestępczość narkotykową, przestępczość przeciwko mieniu, kradzież samochodów, cyberprzestępczość, przestępstwa z wykorzystaniem nieletnich. Analizy te są wykorzystywane do prowadzenia działań represyjnych, prewencyjnych i profilaktycznych nakierowanych na przeciwdziałanie tym zagrożeniom i ich zwalczanie[41].

Podsumowując, można stwierdzić, że wszystkie badane komendy prowadzą na bieżąco i okresowo diagnostykę zagrożeń z uwzględnieniem ich rodzajów, miejsc występowania na terenie miasta, natężenia i czasu występowania (tzw. zegar zagrożeń), skutków, jakie one wywołują. Można stwierdzić z całą stanowczością, że diagnostyka zagrożeń jest wykorzystywana do:

— bieżącego planowania służby,
— prowadzenia działań niekierowanych na zwalczanie określonych rodzajów zagrożeń,
— podejmowania działań prewencyjnych i profilaktycznych przez policję,
— nakreślenia sposobu działania każdej z komend miejskich Policji,

[40] Na podstawie analizy treści następujących dokumentów: Sprawozdanie dotyczące stanu bezpieczeństwa i porządku w roku 2012 w Częstochowie i z realizacji zadań w ramach powiatowego programu zapobiegania przestępczości w latach 2011–2014 z 5 lutego 2013 r. o l.dz. PP-275/13; Sprawozdanie z realizacji zadań przez Policję i ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Katowicach w roku 2012, l.dz. ZK-57/13 z 18 stycznia 2013 r.; Sprawozdanie z realizacji zadań przez Policję na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Łodzi za rok 2012, Mc-500-1/2013/MD — styczeń 2013 r.; Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego i działalności Komendy Miejskiej Policji w Krakowie za rok 2012, l.dz. MC-500-1/2013/MD — styczeń 2013 r.; Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego za rok 2012 na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, l.dz. E-500-1/2013 — styczeń 2013 r.

[41] Na podstawie analizy treści pisma z 3 grudnia 2012 r., l.dz. E513-23/12/WK, dotyczącego Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu; ramowego planu działań operacyjnych i prewencyjnych na obszarach kolejowych z 1 stycznia 2010 r., l.dz. EM4210/1/ST, w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi; zasad organizacji służby prewencyjnej na terenie miasta Krakowa z 18 kwietnia 2013 r.; działania GARDA 2 prewencyjno-wykrywczego, l.dz. ZW427/11, z 15 lutego 2011 w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— informowania o stanie zagrożeń organów samorządu terytorialnego,
— podejmowania współpracy z innymi podmiotami publicznymi.

Problematykę diagnostyki zagrożeń w poszczególnych komendach ujęto także w odpowiedziach komendantów miejskich na pytania od 8 do 11 z kwestionariusza wywiadu oraz w odpowiedziach prezydentów miast na pytania 6 i 7.

Pytanie 8 adresowane do komendantów brzmiało: „Czy w kierowanej przez Pana jednostce funkcjonuje system diagnozowania zagrożeń?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" i uzupełnienie: „Jeżeli tak, to proszę o wskazanie działania tego systemu i jego bliższą charakterystykę" (załącznik 1). Odpowiedzi komendantów przedstawiono w tabeli 42.

Tabela 42. Charakterystyka systemu diagnozowania zagrożeń — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• System diagnozowania opiera się na systemach KSIP, SWD i „Temida"; diagnozowanie zdarzeń odbywa się codziennie i okresowo
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Diagnozuje się codziennie w toku codziennych odpraw kierownictwa ze służbą dyżurną i poszczególnymi naczelnikami pionów wykonawczych • Co dwa tygodnie analizuje się zagrożenia na posiedzeniach zespołu do spraw koordynacji służby • Co miesiąc analizuje się stan bezpieczeństwa na użytek wewnętrzny i władz miasta, w toku tych analiz jest oceniana właściwość i zasadność dyslokacji sił w rejonach zagrożonych • Prowadzi się także analizy kwartalne i roczne • Wykroczenia diagnozuje się w okresach dekadowych — co 10 dni.
Komendant miejski Policji w Krakowie
• W systemie dwutygodniowym analizuje się wszystkie zdarzenia z uwzględnieniem czasu i geografii ich występowania, także okresowej oceny skuteczności policji w walce z zagrożeniami; na tej podstawie co dwa tygodnie określane są bieżące priorytety w działaniach
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Diagnozowanie zagrożeń odbywa się codziennie przez analizę zdarzeń; w analizie bierze się pod uwagę miejsca ich występowania i czas • Diagnozy zagrożeń dokonuje się również okresowo, taka diagnoza służy do delegowania na miejsca zagrożeń odpowiednich sił i środków, tak aby skutecznie odpowiedzieć na pojawiające się zagrożenia
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• W mojej jednostce jest sprawą oczywistą, że taki system funkcjonuje • System diagnostyki zagrożeń daje podstawę do całej organizacji służby w jednostce nastawionej na przeciwdziałanie zagrożeniom • Diagnostyka odbywa się w systemie dziennym, dwutygodniowym, miesięcznym, kwartalnym i rocznym • Każdego dnia również diagnozuje się wszelkie informacje wpływające do policji od mediów lub pojawiające się w mediach na temat bezpieczeństwa lub na temat policji — te informacje wykorzystuje się do tego, aby przygotować nasze działania wyprzedzające • Bieżące wyłapywanie informacji z otoczenia zewnętrznego policji jest bardzo ważną formą diagnostyki

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Jak widać, komendanci w swoich wypowiedziach potwierdzają ustalenia dokonane w trakcie analizy dokumentów, w których zawarta była problematyka związana z bieżącą i okresową diagnostyką zagrożeń. Komendanci stwierdzili, że w jednostkach diagnozuje się zagrożenia codziennie, okresowo — co dwa tygodnie, miesięcznie, kwartalnie i rocznie. Do diagnostyki są wykorzystywane systemy informacyjne przeznaczone do zbierania danych o zagrożeniach. Wyniki tej diagnostyki są podstawą planowania służby, czyli służą do przygotowania skutecznej odpowiedzi policji na zaistnienie poszczególnych zagrożeń, a także do podjęcia działań wyprzedzających, co podkreślił komendant miejski z Wrocławia.

Uszczegółowieniem tego pytania jest pytanie 11 (załącznik 1): „Proszę o opisanie, w jaki sposób policjanci w kierowanej przez Panią/Pana jednostce gromadzą i przetwarzają dane o ujawnionych zagrożeniach". Odpowiedzi komendantów przedstawiono w tabeli 43.

Tabela 43. Gromadzenie i przetwarzanie danych o zagrożeniach — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Gromadzi się dane przede wszystkim w aplikacjach KSIP, „Temida", SWD; systemy te umożliwiają tworzenie analiz stanu zagrożenia, map zagrożeń, częstotliwości występowania • Wykorzystuje się dane o zagrożeniach z aplikacji na bieżąco i okresowo w toku posiedzeń z kierownictwem, gdy są podejmowane decyzje o środkach skutecznych do ich zwalczania
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Podstawowym narzędziem do gromadzenia tych danych są wewnętrzne systemy policyjne: KSIP, SWD, E-RSoW, lokalna aplikacja „Karolinka:, inne aplikacje rejestrowo-statystyczne, w tym „Temida" • Wyciągi i protokoły z prac komisji bezpieczeństwa, notatki ze spotkań ze społeczeństwem, wyniki sondaży społecznych, wyciągi z aplikacji e-mail od mieszkańców „powiadom nas" — to daje podstawę do analiz
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Każdy z pionów, każda z komórek organizacyjnych i jednostek analizują problemy tematycznie, zgodnie z zakresem swojego działania • Każda z komórek i jednostek prowadzi teczki zagadnieniowe zawierające analizę poszczególnych zagrożeń, poszczególne komórki i jednostki analizują je co dwa tygodnie i na tej podstawie organizują swoją służbę
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Gromadzeniem informacji o zagrożeniach zajmuje się przede wszystkim sztab Policji, nadzorujący funkcjonowanie stanowiska kierowania, do którego wpływają informacje o zdarzeniach • Wydział prewencji gromadzi i przetwarza te dane, stanowią one podstawę do dyslokowania służb i wyznaczania do nich właściwej liczby policjantów z różnego rodzaju służb • Dane o zagrożeniach są czerpane z systemu KSIP, który jest podstawowym narzędziem informatycznym • Dane o zagrożeniach są gromadzone lokalnie w Łodzi w systemie COMAND-CONTROL • Dane są gromadzone także na nośnikach z monitoringu policyjnego
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Do gromadzenia danych o zagrożeniach służą wszystkie policyjne systemy informatyczne — wszystkie bazy danych • Dane gromadzi się w różnego rodzaju analizach, sprawozdaniach tematycznych, rejestrach papierowych i elektronicznych

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komendanci określili, że do gromadzenia i przetwarzania danych o zagrożeniach wykorzystywane są aplikacje elektroniczne obowiązujące w całej Policji, jak: KSIP, SWD, „Temida", a także lokalne, jak w Łodzi COMAND-CONTROL czy w Katowicach „Karolinka", i wyciągi z powiadomień od mieszkańców. Dane o zagrożeniach są gromadzone także w różnych sprawozdaniach tematycznych, analizach. Gromadzeniem danych zajmują się także wszystkie piony, komórki i jednostki organizacyjne komend miejskich, które tematycznie analizują stan zagrożeń. Komendant miejski w Krakowie wskazał także, że każda z komórek i jednostek organizacyjnych tej komendy prowadzi również tematyczne teczki zagadnieniowe.

Tabela 44. Źródła informacji o zagrożeniach — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zgłoszenia obywateli, w tym pokrzywdzonych, świadków i innych osób • Spostrzeżenia własne policjantów • Internet • Media • Spotkania z przedstawicielami samorządów • Spotkania z radnymi • Debaty społeczne
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Meldunki informacyjne o zagrożeniach generowanych na podstawie KSIP, SWD • Analizy stanu bezpieczeństwa • Spotkania z mieszkańcami • Posiedzenia Rady Miasta Katowice, w tym komisji bezpieczeństwa • Badania społeczne prowadzone wśród mieszkańców • Spotkania ze społeczeństwem w dzielnicach • Media
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Dane zawarte w KSIP • Dane zawarte w SWD • Spotkania w komisjach bezpieczeństwa • Spotkania z przedstawicielami samorządu miasta i z samorządami dzielnicowymi
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Informacje o zdarzeniach zawartych w różnych policyjnych rejestrach i systemach informatycznych • Informacje od obywateli przekazywane w toku debat społecznych • Spotkania policji z przedstawicielami Urzędu Miejskiego i innymi służbami • Komisje bezpieczeństwa • Media • System internetowej sygnalizacji o zagrożeniach (działał do końca 2011 r., zrezygnowano z niego z powodu bardzo dużej liczby fałszywych zgłoszeń)
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Podstawowym źródłem są obywatele, którzy informują o zagrożeniach w trakcie zgłoszeń bezpośrednich • Spotkania z radnymi • Komisje bezpieczeństwa • Zarządzający miastem • Spotkania ze społeczeństwem • Portale społecznościowe, np. facebook, media lokalne

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Diagnozę komendantów miejskich odnoszącą się do źródeł informacji o zagrożeniach zawierają odpowiedzi na pytanie 9 (załącznik 1): „Proszę o opisanie podstawowych źródeł informacji o zagrożeniach wykorzystywanych w procesie ich identyfikacji w kierowanej przez Panią/Pana jednostce?". Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 44.

Komendanci miejscy odpowiadali, że źródłem informacji o zdarzeniach są: zgłoszenia obywateli i pokrzywdzonych, media i Internet, przedstawicie samorządu terytorialnego, komisje bezpieczeństwa, debaty społeczne, spotkania z innymi służbami miejskimi. W odpowiedzi na to pytanie niektórzy z komendantów wskazywali także na wykorzystywanie w diagnostyce zagrożeń policyjnych narzędzi informatycznych: KSIP, „Temida" i SWD, o czym była już mowa.

Nie trzeba udowadniać, że najczęstszym źródłem informacji o zdarzeniach i innych przestępstwach są obywatele. Z reguły są to pokrzywdzeni, świadkowie zdarzeń i osoby postronne, które posiadły informację o zdarzeniu. Komendanci w swoich wypowiedziach wskazali również na inne źródła pochodzenia informacji o zagrożeniach, m.in. na komisje bezpieczeństwa i debaty społeczne. W odniesieniu do tych dwóch ostatnich źródeł pochodzenia informacji o zagrożeniach należy wskazać, że znalazło to potwierdzenie w treści dokumentów analizowanych w komendach miejskich Policji. Z badanych dokumentów wynika, że komendanci lub członkowie kierownictwa jednostki uczestniczą w posiedzeniach komisji do spraw bezpieczeństwa przy radach miast. Na tych komisjach komendanci okresowo, w zależności od terminów ich zwoływania przez przewodniczących komisji, przedstawiają aktualny stan bezpieczeństwa. Komendant miejski w Łodzi uczestniczy w takich posiedzeniach raz w miesiącu[42].

Kilka słów należy poświęcić charakterystyce debat społecznych jako źródła informacji o zagrożeniach. Debaty społeczne to nowa jakość w pracy policji. Jednym z priorytetów komendanta głównego Policji na lata 2013–2015 jest upowszechnienie w policji debaty społecznej jako formy komunikowania się ze społeczeństwem w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ten kierunek działań jest realizowany od 2012 r. Zdaniem komendanta głównego Policji należy zadbać o udział w debatach komendantów miejskich i powiatowych lub ich zastępców. Do udziału w debatach należy zaprosić także władze samorządowe. Organizacja debat społecznych należy do policji. Debaty społeczne są swoistymi badaniami opinii publicznej[43].

---

[42] Na podstawie analizy treści pisma z 6 czerwca 2011 r. prezydenta miasta Łodzi — zaproszenie do udziału w posiedzeniach komisji bezpieczeństwa; zaproszeń adresowanych do komendantów miejskich w Częstochowie, Katowicach, w Krakowie i Wrocławiu przez przewodniczących komisji bezpieczeństwa w roku 2012; sprawozdania z prac komisji bezpieczeństwa przy Radzie Miasta w Katowicach z 13 grudnia 2012 r., l.dz. ZW3770/12.

[43] Szczegółowo o debatach społecznych traktuje artykuł J. Kubik, A. Brzeźniak, *Z Policją o zagrożeniach*, „Policja 997" 2013, nr 6(99), s. 19.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komendantów miejskich zapytano również o opinie mieszkańców miast na temat stanu bezpieczeństwa. Dotyczyło tego pytanie 10 (załącznik 1): „Czy zna Pani/Pan opinie mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa i porządku?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" i pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to z jakich źródeł te opinie pochodzą i jakich zagrożeń obawiają się mieszkańcy?". Odpowiedzi na to pytanie przedstawiono w tabeli 45.

Tabela 45. Opinie mieszkańców miast o stanie bezpieczeństwa — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• W latach 2007–2010 na podległym terenie Akademia Pedagogiczna im. J. Długosza prowadziła badania społeczne na zlecenie tutejszej Komendy Miejskiej Policji • W latach 2011–2012 badania były przeprowadzone na zlecenie KGP w ramach PSP • Mieszkańcy obawiają się grup wyrostków zakłócających porządek, awanturujących się młodych ludzi i włamań do obiektów oraz zagrożeń szczególnie uciążliwych
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Komendantowi nieznane są wyniki badań społecznych w związku z tym, że niedawno objął stanowisko komendanta miejskiego, zapoznał się już jednak z wynikami debat społecznych w dzielnicach • Mieszkańcy obawiają się zagrożeń, o których była już mowa, szczególnie uciążliwych
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Źródłem opinii są: badania ankietowe, spotkania w komisjach bezpieczeństwa, spotkania z udziałem przedstawicieli samorządów dzielnicowych • Na tej podstawie mieszkańcy pozytywnie oceniają stan bezpieczeństwa w Krakowie i policję • Mieszkańcy obawiają się zagrożeń, o których była już mowa
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Głównym źródłem informacji o zagrożeniach i opinii mieszkańców o stanie bezpieczeństwa są debaty społeczne; w debatach bierze udział osobiście komendant miejski i komendanci poszczególnych komisariatów; debaty są organizowane we wszystkich dzielnicach i osiedlach miasta, biorą w nich udział także przedstawiciele wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo • Rodzaje zagrożeń, które są dokuczliwe dla mieszkańców, scharakteryzowano już wcześniej
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Opinie są uzyskiwane w trakcie badań społecznych, które we Wrocławiu były zlecane przez KGP i Komendę Wojewódzką Policji, z osobistych spotkań ze społeczeństwem, z debat społecznych, z mediów, z sondaży prowadzonych przez media lokalne — stacje radiowe i telewizyjne, te sondaże o bezpieczeństwie są prowadzone w ramach audycji • Wsłuchiwanie się w opinie mieszkańców jest najważniejszym sygnałem kierunkującym nasze działania na poprawę bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych

Wszyscy komendanci udzielili odpowiedzi twierdzących, wskazując, że źródłem informacji o opiniach mieszkańców o bezpieczeństwie są: badania społeczne, spotkania ze społeczeństwem, spotkania z przedstawicielami samorządów, spotkania w komisjach bezpieczeństwa, a także debaty społeczne i media lokalne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komendanci potwierdzili, że wyrażając swoje opinie, mieszkańcy miast obawiają się tych zagrożeń, które są uznane za szczególnie uciążliwe (o kategoriach tych zagrożeń była już mowa wcześniej).

W toku badań i analiz dokumentów w wybranych jednostkach ustalono, czy badania społeczne były przeprowadzane. W Częstochowie ostatnie badania opinii publicznej w formie ankietowej na zlecenie Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie były prowadzone w 2010 r. przez studentów Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. W ich toku pytano mieszkańców o obawy związane z bezpieczeństwem w mieście i o ocenę skuteczności policji[44]. W Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach ustalono, że w 2012 r. studenci Wydziału Radia i Telewizji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach przeprowadzili sondę uliczną, w której mieszkańcom zadano pytania o poczucie bezpieczeństwa i ich obawy w tym zakresie, a także o ocenę skuteczności katowickiej policji. Z przeprowadzonej sondy studenci sporządzili film, który był potraktowany jako badania społeczne. Zlecającym to badanie społeczne był Urząd Miasta w Katowicach. W trakcie badań w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach autor przeanalizował treść tego filmu. Wynika z niej, że większość mieszkańców, z którymi przeprowadzono rozmowy, dobrze oceniała pracę katowickich policjantów, wskazując, że czują się bezpieczniej. Zagrożenia najczęściej wskazywane, to zakłócenia porządku w centrum Katowic oraz rozboje, bójki i pobicia[45]. W Łodzi, jak ustalono, w latach 2008–2012 nie przeprowadzano badań społecznych ani na zlecenie Policji, ani Urzędu Miasta Łodzi. W Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie nie uzyskano materiałów świadczących o przeprowadzeniu badań społecznych, jedynie prezydent miasta Jacek Majchrowski podczas wywiadu oznajmił, że badania społeczne w Krakowie prowadził Uniwersytet Jagielloński na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. We Wrocławiu w latach 2008–2012 badania opinii publicznej w formie ankietowej były przeprowadzone tylko raz, w 2010 r. Były to badania wykonane na zlecenie Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu i dotyczyły oceny poczucia bezpieczeństwa, skuteczności pracy policji i ciemnej liczby przestępstw w siedmiu miastach województwa dolnośląskiego, w tym we Wrocławiu[46].

Opinie prezydentów miast na temat skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami są zawarte w odpowiedziach na pytanie 7 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2): „Czy Pani/Pan ma wiedzę na temat skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami?" — do wyboru były odpowiedzi: „tak" lub „nie" i pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o ocenę tej skuteczności". Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 46.

---

[44] Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2010 r. na terenie Częstochowy.

[45] Film *Policja* — sonda uliczna przeprowadzona 18 stycznia 2012 r., studio telewizyjno-filmowe REC, Katowice 2012.

[46] *Społeczna ocena poczucia stanu bezpieczeństwa i pracy policji 2010*, Wrocław 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 46. Ocena skuteczności policji — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Policję częstochowską oceniam jako skuteczną, z roku na rok skuteczność ta ciągle się poprawia
Prezydent Katowic
• Oceniam skuteczność policji bardzo wysoko, skuteczność ta poprawia się z roku na rok, a jednocześnie obniża się poziom zagrożeń w mieście, co powoduje poprawianie się stanu bezpieczeństwa
Prezydent Krakowa
• Wiedzę o skuteczności policji czerpię z przekazywanych mi przez policję sprawozdań, uważam, że policja jest skuteczna • Oceniam ją bardzo dobrze • Wiele przestępstw, które wcześniej były problemem, np. kradzież aut, dzisiaj nie występują w takiej skali • Odbieram jednak sygnały o niewłaściwym postępowaniu policji w konkretnych przypadkach, zwłaszcza o nieprawidłowościach w komisariatach
Prezydent Łodzi
• Skuteczność policji oceniam bardzo wysoko, z roku na rok jest coraz większa, w mieście są widoczne namacalne efekty dobrej pracy Policji • Widząc dobrą skuteczność Policji, ja osobiście staram się pomagać policji, w tym udzielać pomocy finansowej
Prezydent Wrocławia
• Policję oceniam jako skuteczną, zarówno w zwalczaniu poważnych przestępstw, jak i w podejmowaniu przeciwdziałania zagrożeniom w trakcie prowadzenia zabezpieczeń imprez masowych, pikiet i demonstracji • Uważam jednak, że Policja mogłaby mieć lepszą skuteczność w zwalczaniu drobnej przestępczości i zakłóceń porządku, gdyż te zagrożenia są głównym problemem mieszkańców miasta • Uważam, że gdyby policja na szczeblu komend miejskich nie była centralistycznie zarządzana i miała większą autonomię, to jej skuteczność byłaby jeszcze większa

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wszyscy prezydenci ocenili „swoją" policję funkcjonującą w miastach jako skuteczną. Stwierdzali, że skuteczność ta jest z roku na rok lepsza. Prezydent Wrocławia wskazał, że policja w tym mieście jest skuteczna, jeżeli chodzi o walkę z poważną przestępczością i realizację zabezpieczeń policyjnych, powinna jednak mieć lepszą skuteczność w zwalczaniu drobnej przestępczości i zakłóceń porządku, gdyż te zagrożenia są głównym problemem mieszkańców. Sformułował tezę, że policja na poziomie komend miejskich byłaby jeszcze bardziej skuteczna, gdyby nie była zarządzana centralistycznie i miała większą autonomię.

Badania dotyczące problematyki identyfikacji i diagnostyki zagrożeń pokazały, zarówno przez analizę dokumentów, jak i przeprowadzone wywiady z komendantami Policji i prezydentami miast, że w wybranych komendach miejskich Policji funkcjonuje rozbudowany system identyfikacji i diagnostyki zagrożeń występujących

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w przestrzeni dużych miast. Wynik działania tego systemu ma na celu przyjęcie odpowiedniej, skutecznej taktyki działania policji, zmierzającej do zwalczania ujawnianych zagrożeń. Wynik ten służy także do wymiany informacji o zagrożeniach między najbliższymi partnerami współpracy, tj. policją i administracją samorządową, oraz do przyjęcia odpowiedniej strategii działania tych podmiotów w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6.3. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń na organizację służby i przyjęte metody działania policji

We wszystkich komendach miejskich, jak już pokazano, odbywają się okresowe posiedzenia zespołów do spraw koordynacji służby. Celem prac tych zespołów jest po pierwsze bieżąca diagnoza stanu zagrożeń, a po drugie organizowanie służby policji w taki sposób, by skutecznie odpowiedzieć na zagrożenia, które pojawiają się w obszarze działań każdej z komend. Ta organizacja jest jednak ujęta w pewne ramy, regulowane zarządzeniem nr 768 komendanta głównego Policji[47]. Na posiedzeniach zespołów do spraw koordynacji służby na podstawie okresowych analiz stanu bezpieczeństwa każdorazowo są wypracowane wnioski odnoszące się do organizacji służby na podległym terenie, zwłaszcza dla służby patrolowej. Wnioski te są przekazywane do wydziałów prewencji. W wydziałach prewencji w każdej z komend (z wyjątkiem Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu) opracowuje się zintegrowane plany służby prewencyjnej na dwa tygodnie (w Częstochowie, Katowicach i Krakowie) lub na miesiąc (w Łodzi). Zadania wypracowane na posiedzeniach tych zespołów są adresowane także do każdego z podległych komisariatów, ponieważ we wszystkich podległych komisariatach są ulokowane komórki patrolowe. Te komórki przejmują na siebie cały ciężar służby patrolowej w miastach, natomiast w zintegrowanych planach dyslokacji służby są zawarte dane o służbach prewencyjnych i patrolowych wystawianych ze stanów komend miejskich Policji i z sił delegowanych spoza komend miejskich Policji, także o służbach policji dodatkowo płatnych. W każdym z komisariatów, w okresach takich samych, jak w danej komendzie miejskiej Policji, są wykonywane analizy stanu bezpieczeństwa obejmujące obszar działania danego komisariatu, służące do szczegółowego planowania służby patrolowej. Zintegrowane plany obejmują służbę komórek patrolowych, patrolowo-interwencyjnych, rewirów dzielnicowych (w zakresie służby obchodowej), komórek wywiadowczych, interwencyjno-patrolowych, ruchu drogowego, a także kryminalnych w przypadku pełnienia

[47] Organizacja służby opiera się na przepisach zawartych w zarządzeniu nr 768 komendanta głównego Policji z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywanych zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

przez nie służb prewencyjnych (patrole operacyjne). Tym samym pokazują, jakie metody i formy służby realizuje policja w odpowiedzi na zagrożenia zdiagnozowane podczas analiz wykonanych na potrzeby organizacji służby. W planach tych są ujmowane następujące rodzaje służby:

— patrolowa, realizowana przez patrole piesze, zmotoryzowane i operacyjne nieumundurowane,
— obchodowa, pełniona przez dzielnicowych,
— na drogach, pełniona przez funkcjonariuszy wydziałów ruchu drogowego.

W planach są uwzględniane także siły delegowane z oddziałów prewencji przewidywane do pełnienia służb patrolowych na terenie tych miast oraz siły spoza policji. Służbą spoza policji najczęściej wykorzystywaną do działań na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku w miastach jest straż miejska. Rzadziej są wykorzystywane natomiast takie służby, jak Żandarmeria Wojskowa czy Służba Celna. W przypadku Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w zintegrowanych planach służby, które analizowano, była także mowa o wykorzystaniu właśnie tych dwóch służb. Plany uwzględniają rejony, w których ma być pełniona służba i czasy jej pełnienia, tzw. zegar zagrożeń. Plany są zatwierdzane przez komendantów miejskich lub przez ich zastępców. W komendach miejskich są rozpatrywane także wnioski komendantów komisariatów o przydzielenie sił wsparcia ze strony będących w dyspozycji sił z oddziałów prewencji, straży miejskiej lub innych współdziałających z policją[48]. Jak wspomniano, w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu nie sporządza się zintegrowanego planu służby, a jedynie opracowuje się miesięczne zestawienia liczby planowanych do służby funkcjonariuszy z komórek patrolowych, patrolowo-interwencyjnych, ruchu drogowego i innych, z podziałem na poszczególne dzielnice, zgodnie z rejonem działania każdego z komisariatów, z uwzględnieniem metod i form pełnienia służby. Służba w tej jednostce jest planowana na jeden miesiąc, podobnie jak w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi. W pozostałym zakresie planowanie i koordynacja służby wygląda tak samo, jak w pozostałych komendach miejskich Policji[49].

---

[48] Zintegrowany plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie z 30 kwietnia 2012 r., l.dz. KP-II-15/12; Plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres 26 listopada — 9 grudnia 2013 r. z 23 listopada 2012 r., l.dz. ZW3536/12; Plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres 24 grudnia 2012 r. — 6 stycznia 2013 r. z 7 grudnia 2012 r., l.dz. ZW-3705/12; Zintegrowany plan dla Komendy Miejskiej Policji w Łodzi na luty 2013 r., l.dz. EM5100-1/6/13/AS; Zasady organizacji służby prewencyjnej miasta Krakowa z 19 kwietnia 2013 r., l.dz. MP527/13, wraz z załącznikiem; Zintegrowany plan dyslokacji służby na terenie podległym Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie na okres od 1 do 16 stycznia 2013 r. i od 17 do 31 stycznia 2013 r., l.dz. MP-527/13; Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu na potrzeby dyslokacji służby z grudnia 2012 r., l.dz. E-I-500/9/12.

[49] Miesięczne zestawienie liczby funkcjonariuszy planowanych do służby na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z grudnia 2012 r., l.dz. E-I-500/9/12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Diagnozę komendantów miejskich na temat wpływu zagrożeń na przyjęte metody działania policji oddaje odpowiedz na pytanie 14 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało: „Czy liczba i charakter zagrożeń wpływa na przyjęte metody działania w kierowanej przez Panią/Pana jednostce?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" i pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziaływania i podanie przykładów". Uzyskane odpowiedzi przedstawiono w tabeli 47.

Tabela 47. Wpływ zagrożeń na metody działania policj — diagnoza komendantów miejskich

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zagrożenia wpływają na formy służby, która musi być adekwatna do ich zwalczania • Okresowo ocenia się stan bezpieczeństwa, na tej podstawie dyslokuje się służby • Do zwalczania zagrożeń powołuje się etatowe lub nieetatowe zespoły • Formy służby dobiera się elastycznie, by reagować na pojawiające się zagrożenia
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Zagrożenia wpływają bezpośrednio na przyjęte formy i metody działania policji, w tym na formy służby, na liczbę służb, jej natężenie i dyslokację • Zagrożenia wpływają na podejmowane działania rozpoznawcze, represyjne, profilaktyczne, zarówno w odniesieniu do przestępstw, jak i wykroczeń
Komendant miejski Policji Krakowie
• Na pojawiające się zagrożenia policja reaguje natychmiast, po pierwsze zmianami strukturalno-etatowymi, po drugie metodami i formami naszego działania • Optymalnie przesuwamy nasze siły i środki do zwalczania zagrożeń w określone miejsca w określonych porach • Głównym naszym celem jest ściganie sprawców określonych zdarzeń, ale również przeciwdziałanie zdarzeniom niosącym zagrożenia
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Podstawowym celem działania policji w walce z zagrożeniami jest utworzenie adekwatnych metod do przeciwdziałania zagrożeniom • Zagrożenia mają wpływ na służby patrolowe, interwencyjne, na współdziałanie z innymi służbami i Urzędem Miejskim • Na uwagę zasługuje działanie policji i straży miejskiej na ul. Piotrkowskiej w strefie „zero", gdzie organizuje się służby na tzw. zakładkę • Zagrożenia wpływają na kształt komórek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Łodzi
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Zagrożenia wpływają bezwzględnie na przyjęte metody i formy działania • Metodami i formami musimy elastycznie reagować na zagrożenia, by je skutecznie zwalczać • Metody i formy w działaniach operacyjnych, dochodzeniowych, prewencyjnych są jednak standardowe w całej policji i wynikają z regulacji prawnych; musimy więc korzystać z tego katalogu, który jest przewidziany prawem • Metody i formy musimy dobierać także do oczekiwań społecznych

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wszyscy komendanci wskazali, że bezwzględnie liczba i charakter zagrożeń mają wpływ bezpośredni na metody i formy działania policji. Na podstawie analizy zagrożeń dobiera się elastycznie takie formy służby, aby policja mogła skutecznie odpowiedzieć na te zagrożenia. Komendant miejski we Wrocławiu stwierdził

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

ponadto, że metody i formy pełnionej służby są standardowo określone w regulacjach prawnych przewidzianych dla całej policji, tylko takie formy i metody może stosować policja w dużych miastach.

W przypadku zaobserwowania wystąpienia na podległym terenie każdej z komend miejskich Policji zwiększonego natężenia określonych zagrożeń, zarówno przestępstw, jak i wykroczeń, poszczególne komendy organizują tzw. działania wzmożone, nakierowane na skuteczne przeciwdziałanie określonym zagrożeniom i ich zwalczanie. Analiza dokumentów dotyczących tej problematyki pokazała, że chodzi tu o zagrożenia szczególnie uciążliwe dla mieszkańców, pojawiające się w newralgicznych miejscach, a także o zagrożenia w ruchu drogowym[50]. W Krakowie komendant miejski Policji polecił, aby takie wzmożone działania odbywały się co najmniej raz w miesiącu na terenie działania każdego z podległych mu komisariatów we współdziałaniu z podmiotami pozapolicyjnymi[51].

Na podstawie analizy dokumentów zebranych we wszystkich pięciu komendach miejskich Policji można powiedzieć, że w każdej z nich obowiązuje ten sam schemat organizacji służby patrolowej i prewencyjnej. Jedyną różnicą są tu tylko okresy, na które ta służba jest planowana (na dwa tygodnie lub miesiąc). Organizacja służby jest oparta na okresowych analizach stanu zagrożenia. Ten sam schemat postępowania w diagnostyce zagrożeń i w organizacji służb patrolowych i prewencyjnych jest podyktowany tym, że podstawą ich planowania i organizacji w miastach jest wspomniane zarządzenie nr 768, które dotyczy całej polskiej policji bez rozróżnienia wielkości jednostek i ich specyfiki (dotyczy wszystkich komend powiatowych i miejskich Policji). We wszystkich miastach są wdrażane te same metody i formy pełnionych służb. Jest sprawą oczywistą, że każde miasto prezentuje inny poziom poszczególnych zagrożeń, że ma swoją specyfikę, stąd pewne różnice w planowaniu i organizacji służby. To planowanie jest adekwatne do lokalnych zagrożeń, różnice są widoczne jedynie w nasileniu służb zgodnie z tzw. zegarem zagrożeń, w objęciu szczególnym nadzorem określonych rejonów miast, czy w organizacji działań wzmożonych nakierowanych na zwalczanie określonych dokuczliwych zagrożeń.

---

[50] Plan działań prewencyjnych z 20 lutego 2013 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach, l.dz. ZW-541/13, krypt. Metropolia, dotyczący zwalczania przestępczości przeciwko mieniu; Plan działań prewencyjno-wykrywczych, krypt. Garda II, z 15 lutego 2011 r., l.dz. ZW 427/11, dotyczący zwalczania wykroczeń szczególnie uciążliwych; Organizacja działań w ramach prewencyjnego zabezpieczenia miasta Łodzi z 5 marca 2013 r., l.dz. Em-076/1/12; Plan działań prewencyjnych w środkach komunikacji miejskiej na terenie komisariatów Policji Wrocław-Śródmieście, Fabryczna, Stare Miasto, Krzyki z 23 lipca 2012 r., l.dz. E-5100/24/12/MB; Akcje w ruchu drogowym w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi, takie jak: „Trzeźwy poranek", „Pasy", „Alkohol i narkotyki", „Niechronieni" — analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego z 2012 r. ze stycznia 2013 r., l.dz. Rd-531/12/13.

[51] Zasady organizacji pełnienia służby prewencyjnej na terenie miasta Krakowa z 18 kwietnia 2013 r., l.dz. MP-527/13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Biorąc pod uwagę czynniki wpływające na organizację służby, można śmiało postawić wniosek, że to zidentyfikowane zagrożenia są czynnikiem, który daje podstawę do planowania i organizacji służby w poszczególnych badanych komendach miejskich Policji. Zagrożenia wpływają bezpośrednio na przyjęte metody i formy działania policji. Między zagrożeniami pojawiającymi się w przestrzeni wielkich miast a organizacją służby mającą na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom istnieje więc silna korelacja.

6.4. Zabezpieczenia policyjne jako specyficzna forma działania w walce z zagrożeniami w wielkich miastach

Na terenie wielkich miast ze względu na znaczenie i rolę jaką odgrywają te miasta w życiu regionów — województw, jest ulokowanych wiele obiektów, w których odbywają się różnego rodzaju masowe imprezy sportowe, rozrywkowe i kulturalne. O obiektach tych była już mowa w charakterystyce każdego z miast. Duże miasta to miejsca, w których dochodzi do pikiet, demonstracji, różnego rodzaju marszy i zgromadzeń. Wszystkie te zdarzenia są źródłem potencjalnych zagrożeń. Aby nie dopuścić do eskalacji różnego typu zagrożeń w trakcie odbywania się imprez masowych, policja w miastach podejmuje czynności prewencyjne w formie zabezpieczeń policyjnych. Zabezpieczenie policyjne to jedna z metod przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom, które mogą się pojawić w związku z przebiegiem imprez masowych. Są one swoistą metodą pełnienia służb prewencyjnych, typową dla wielkich miast, mającą na celu niedopuszczenie do naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odbywają się w formie: operacji, podoperacji, akcji i interwencji policyjnych[52]. Formy i organizację zabezpieczeń reguluje zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji[53]. Jednym z istotnych źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa w wielkich miastach są pseudokibice drużyn piłkarskich, zwłaszcza drużyn ekstraklasy. Stadiony piłkarskie, na których rozgrywane są mecze, znajdują się właśnie na terenie tych miast. O zagrożeniach płynących ze strony pseudokibiców mówili w wywiadach komendanci miejscy, a także prezydenci Łodzi, Krakowa i Wrocławia, stwierdzając, że działalność grup pseudokibiców rodzi poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa w miastach.

[52] Na podstawie treści planów operacji, podoperacji, akcji policyjnych przedstawionych badaczowi w wybranych komendach miejskich Policji, zostaną one dalej przedstawione w sposób umożliwiający ich identyfikację.

[53] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Prowadzone akcje, operacje policyjne związane z zabezpieczeniem meczów piłkarskich są nastawione przede wszystkim na przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i naruszeń porządku przez pseudokibiców, nie tylko na stadionach piłkarskich, gdzie są rozgrywane mecze. Wiele z tych zabezpieczeń meczów dotyczy imprez o tzw. podwyższonym ryzyku. Zabezpieczenia policyjne obejmują także drogi dojścia kibiców i pseudokibiców na stadiony, drogi wyjścia, miejsca ich grupowania (dworce kolejowe, przystanki komunikacji miejskiej). Obejmują często także konwoje pseudokibiców w środkach komunikacji publicznej, nawet do macierzystych miast[54].

Każda impreza masowa, w związku z którą jest prowadzone zabezpieczenie policyjne, musi być zarejestrowana w Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych (PRIM). Rejestr ten jest prowadzony centralnie jako zakładka do systemu KSIP. Obowiązek rejestracji imprezy masowej ciąży na jednostce organizującej zabezpieczanie. Każdej zabezpieczonej imprezie nadaje się określony numer RIM (rejestr imprez masowych)[55].

Zabezpieczenia policyjne różnego rodzaju imprez masowych angażują dużą liczbę sił policyjnych. Siły policyjne nie mogą być w tym czasie przeznaczane do normalnej służby patrolowej w rejonach zagrożonych w mieście. Skala zabezpieczeń policyjnych w dużych miastach jest ogromna. W tabeli 48 pokazano liczbę przeprowadzonych zabezpieczeń policyjnych w 2012 r. w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu, gdyż tylko te trzy jednostki można porównywać ze względu na podobne wielkości miast i komend miejskich Policji tam funkcjonujących.

Tabela 48. Liczba zabezpieczeń policyjnych w 2012 r. w komendach miejskich Policji w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu

Zabezpieczenia	Komenda Miejska Policji w Krakowie	Komenda Miejska Policji w Łodzi	Komenda Miejska Policji we Wrocławiu
Imprez masowych	237	381	315
Meczów piłkarskich	37	30	22
Imprez artystyczno-rozrywkowych	41	168	122
Imprez sportowych z wyłączeniem meczów piłkarskich	55	60	88
Zgromadzeń, manifestacji, wieców i pikiet	104	123	83

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Dane przedstawione w tabeli 48 pokazują, że najwięcej zabezpieczonych imprez masowych w 2012 r. było w Łodzi, tam też odbyło się najwięcej imprez artystyczno-rozrywkowych, pikiet, manifestacji i zgromadzeń — aż 780. Liczby pokazują

[54] Na podstawie analizy planów akcji, operacji i podoperacji policyjnych przedstawionych we wszystkich komendach miejskich Policji.

[55] Zarządzenie nr 1100 komendanta głównego Policji z 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych, Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 13, poz. 99.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

także, jak duża jest skala zabezpieczeń w wielkich polskich miastach, jak wielką liczbę sił i środków policyjnych one angażują[56].

Komenda Miejska Policji w Częstochowie najwięcej sił angażuje w zabezpieczenia uroczystości kościelnych na Jasnej Górze, co jest związane z ruchem pielgrzymkowym do tego miejsca. Jak już wspomniano w charakterystyce tego miasta, w każdym roku na Jasną Górę przybywa ok. 5 mln pielgrzymów. Największe nasilenie pielgrzymek obserwuje się corocznie w sierpniu, wtedy to w dwu- lub trzydniowych uroczystościach bierze udział po ok. 100 tys. pielgrzymów. Analiza planu zabezpieczenia policyjnego przykładowej pielgrzymki na Jasną Górę pokazuje, że w zabezpieczeniu tylko jednej pielgrzymki musi wziąć udział 335 policjantów Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie wraz z 90 pojazdami służbowymi i 12 motocyklami. Do zabezpieczenia wykorzystano także siły delegowane z Oddziałów Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Zadania policjantów w tym zabezpieczeniu koncentrowały się przede wszystkim na:

— zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku w rejonach przybywania i gromadzenia się pielgrzymów;
— ochronie życia, zdrowia i mienia pielgrzymów przed bezprawnymi zamachami na ich dobro;
— zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie miasta, koordynacji ruchu pielgrzymek pieszych oraz wprowadzaniu zmian w organizacji ruchu drogowego na czas przemarszu.

Ruch pielgrzymkowy sam z siebie nie rodzi zagrożeń bezpieczeństwa z wyjątkiem dezorganizacji ruchu drogowego w mieście, lecz należy pamiętać, że w ślad za pielgrzymami do tego miasta przybywają sprawcy przestępstw i wykroczeń popełnianych na pielgrzymach. Podobnych zabezpieczeń w skali roku, lecz na nieco mniejszą skalę, jest w Częstochowie więcej[57]. Przykładem jest zabezpieczenie kościelnych ogólnopolskich dożynek jasnogórskich, w których w 2012 r. wziął udział Prezydent RP[58]. Przykładami innych zabezpieczeń prowadzonych przez policjantów z tej jednostki są związane z:

— zawodami żużlowymi odbywającymi się zgodnie z terminarzem rozgrywek na stadionie Dospel Włókniarz Częstochowa (ekstraklasa);

---

[56] Sprawozdanie z przebiegu zabezpieczeń policyjnych na terenie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w roku 2012 i wyników osiągniętych przez sztab Policji z 15 stycznia 2013 r.; Sprawozdanie z zabezpieczenia imprez masowych przez Komendę Miejską Policji w Krakowie za rok 2012 z 3 stycznia 2012 r., l.dz. MS-A-422/12/JB; Sprawozdanie z zabezpieczenia imprez masowych, zgromadzeń i protestów społecznych przez Komendę Miejską Policji we Wrocławiu za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31grudnia 2012 r., wydruk z systemu elektronicznej sprawozdawczości policji — formularz IV/1 z 16 lipca 2013 r.

[57] Plan zabezpieczenia prewencyjnego uroczystości Odpustu Wniebowstąpienia N.M.P. na Jasnej Górze 13–15 sierpnia 2012 r. z 10 sierpnia 2012 r., l.dz. SP 773/12.

[58] Plan zabezpieczenia Ogólnopolskich Dożynek Jasnogórskich 1–2 września 2012 r. z 30 sierpnia 2012 r., l.dz. SP 876/12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— zapewnieniem bezpieczeństwa VIP-om przebywającym na uroczystości na Jasnej Górze;
— meczami piłkarskimi rozgrywanymi zgodnie z terminarzem na stadionie Raków Częstochowa (II liga)[59].

Policjanci katowiccy realizują zabezpieczenia związane najczęściej z funkcjonowaniem na terenie Katowic obiektów, o których była już także mowa w charakterystyce miasta. Na stadionie piłkarskim GKS Katowice odbywają się mecze piłkarskie tej drużyny zgodnie z terminarzem rozgrywek (aktualnie III liga, wcześniej ekstraklasa). Mecze te są zabezpieczane przez policję w formie akcji policyjnych[60]. Katowice jako stolica województwa są miejscem, w którym odbywają się pikiety i demonstracje. Takie zgromadzenia wymagają również zabezpieczeń policyjnych[61]. Trzecim rodzajem imprez masowych są imprezy rozrywkowe. Największe odbywają się w hali Spodek. Przykładem takich imprez zabezpieczanych przez katowickich policjantów był koncert zespołów metalowych (Slash feat. Myles Kennedy and The Conspirators) w Spodku w lutym 2013 r. czy katowicki Sylwester z Gwiazdami, który odbył się 31 grudnia 2012 r. (impreza coroczna)[62].

Na terenie Łodzi najwięcej sił i środków było angażowanych do zabezpieczenia meczów piłkarskich, które były rozgrywane na stadionach ŁKS Łódź i Widzewa Łódź. Głównym celem tych zabezpieczeń było niedopuszczenie do zakłóceń porządku przez pseudokibiców, nie tylko na stadionach, lecz także na terenie miasta. Akcje policyjne były prowadzone na dwóch pododcinkach: stadion i miasto. Przykładem dużego zabezpieczenia była impreza sportowa „Derby 2009" w związku z meczem piłki nożnej Widzewa z ŁKS-em Łódź. Brało w nim udział 833 funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Łodzi[63]. Mecze ligowe ekstraklasy na tych dwóch stadionach były zabezpieczane w formie akcji policyjnych zgodnie z terminami określonymi w terminarzach rozgrywek. Należy wyraźnie zaznaczyć, że Komenda Miejska Policji w Łodzi również wielokrotnie zabezpieczała trasy przejazdu kibiców sportowych na mecze rozgrywane na terenie całego kraju. W związku z położeniem tego miasta w „sercu Polski" przez jego teren przebiegają i krzyżują się trasy przejazdu kibiców przemieszczających się na stadiony

[59] Na podstawie analizy planów zabezpieczeń policyjnych Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie.

[60] Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Gieksa z 5 lutego 2013 r., l.dz. IMP.284/13.

[61] Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Urząd z 17 grudnia 2012 r., l.dz. ZW 2595; Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Śląska Manifa z 8 marca 2011 r., l.dz. IMP 504/11.

[62] Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Sylwek z 17 grudnia 2012 r., l.dz. RIN 357318T; decyzja komendanta miejskiego w Katowicach nr 22/13 z 13 lutego 2013 r., l.dz. IMP-I-26/13.

[63] Plan działania dowódcy operacji „Derby 2009" z 13 sierpnia 2009 r., l.dz. WW-513/1/29/09/DK.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

piłkarskie różnych miastach. Zabezpieczenia tras przejazdu kibiców przez teren Łodzi pochłaniają także istotne siły i środki ze stanu Komendy Miejskiej Policji w Łodzi[64].

Przykładem zabezpieczenia imprezy rozrywkowej w Łodzi jest zabezpieczenie koncertu zespołu Depeche Mode w hali Atlas-Arena. Podobnych imprez, a tym samym zabezpieczeń, jak to już pokazano wcześniej w statystyce imprez, w roku jest w tym mieście kilkadziesiąt[65]. Na terenie miasta odbywały się również inne imprezy sportowe, do których można zaliczyć rozgrywki Europejskiej Ligi Mistrzów Piłki Siatkowej w październiku 2012 r.[66]

Na terenie Komendy Miejskiej Policji w Krakowie istotnym problemem są zagrożenia związane z działalnością pseudokibiców drużyn piłkarskich ekstraklasy Wisły Kraków i Cracovii. Na stadionach należących do tych drużyn odbywają się rozgrywki ekstraklasy zgodnie z terminarzem rozgrywek. W Krakowie, podobnie jak w Łodzi, odbywają się derby między dwoma drużynami ekstraklasy piłkarskiej funkcjonującymi w tym samym mieście. Zabezpieczenia meczów podczas rozgrywek ekstraklasy odbywają się w ramach akcji policyjnej, natomiast derbów — w formie operacji policyjnej. Na przykład można podać, że w zabezpieczeniu krakowskich derbów w kwietniu 2012 r. wzięło udział 595 funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Krakowie[67]. W czerwcu 2012 r. policjanci krakowscy brali udział w zabezpieczeniu rozgrywek Euro 2012, o krypt. Hat Trick, w ramach ogólnopolskiej akcji policyjnej zarządzonej decyzją nr 174 komendanta głównego Policji z 3 maja 2012 r. Na terenie Krakowa przeprowadzono wówczas podoperację „Kraków", miała związek z przyjazdem do Krakowa na czas turnieju Euro 2012 znacznej liczby kibiców z Wielkiej Brytanii, Włoch, Holandii i innych krajów. Na terenie tego miasta była zakwaterowana również reprezentacja narodowa Anglii. W zabezpieczeniu tej podoperacji wzięło łącznie udział 1472 policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie[68]. Przykładem imprez rozrywkowych wymagających zabezpieczenia policyjnego może być festiwal zespołów rockowych Coke Live Music Festival, który obył się w sierpniu 2012 r. W Krakowie obywają się także różnego rodzaju pikiety i marsze. Do tego typu imprez można zaliczyć

[64] Na podstawie analizy planów akcji policyjnych w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi dotyczących zabezpieczania meczów piłkarskich i tras przejazdu grup kibiców z lat 2008–2012.

[65] Plan działania dowódcy akcji w związku z koncertem zespołu Depeche Mode z 10 lutego 2010 r., l.dz. WW 513/3/14/10/RJ.

[66] Plan działania dowódcy akcji zabezpieczenia rozgrywek Europejskiej Ligii Mistrzów Piłki Siatkowej w hali Atlas Arena z 22 października 2012 r., l.dz. WW/513/2/109/12/RJ.

[67] Plan działania dowódcy operacji policyjnej „Derby — Wiosna 2012" z 27 kwietnia 2012 r., l.dz. MS-A-422/1/12/MB; Plan działania zabezpieczenia miasta Krakowa w związku z meczem piłki nożnej Cracovia — Zagłębie Lublin z 1 marca 2012 r., l.dz. MS-A-513/CK/U/12/RW.

[68] Raport końcowy z podoperacji policyjnej krypt. „Kraków" z 8 lipca 2012 r., l.dz. MS-A-422/2/12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

chociażby Marsz Równości w maju 2012 r. W jego zabezpieczeniu udział wzięło 203 policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie i 151 funkcjonariuszy z Oddziału Prewencji Policji w Krakowie[69].

Przystępując do charakterystyki zabezpieczeń wprowadzonych przez Komendę Miejską Policji we Wrocławiu, należy odnieść się przede wszystkim do przeprowadzonej w czerwcu 2012 r. podoperacji o krypt. „Miasto" realizowanej w ramach operacji krajowej dotyczącej Euro 2012, o której była już mowa. W ramach tej podoperacji na nowo wybudowanym miejskim stadionie piłkarskim we Wrocławiu odbyły się mecze piłkarskie w ramach rozgrywek turnieju Euro 2012, tj.:

— Rosja — Czechy, 8 czerwca 2012 r.,
— Grecja — Czechy, 12 czerwca 2012 r.,
— Czechy — Polska, 16 czerwca 2012 r.

Wrocław w ramach tej podoperacji podzielono na 12 pododcinków. Zabezpieczenie obejmowało również zapewnienie bezpieczeństwa przebywającym i zakwaterowanym we Wrocławiu piłkarzom biorącym udział w rozgrywkach, a także gościom z wielu krajów Europy. Podoperacja ta była zarządzana z Centrum Zarządzania Miastem przy ul. Strzegomskiej 148, gdzie mieścił się sztab operacyjny UEFA 2012. W tym miejscu było skupione także kierownictwo wszystkich służb biorących udział w zabezpieczeniu. Przygotowania do przeprowadzenia tej podoperacji we Wrocławiu rozpoczęły się już w maju 2009 r.[70] Komenda Miejska Policji we Wrocławiu w sezonie rozgrywek zabezpiecza również mecze piłkarskie ekstraklasy rozgrywane na stadionie WKS Śląsk Wrocław[71]. Policjanci Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu zabezpieczają również zgodnie z terminarzem zawodów rozgrywki tzw. ligi żużlowej na stadionie żużlowym Betard-Sparta Wrocław[72]. Przykładem zabezpieczenia imprezy muzycznej i rozrywkowej odbywającej się na terenie tego miasta był koncert zespołu Perfekt w czerwcu 2011 r.[73] Policjanci w zabezpieczeniach imprez masowych na terenie Wrocławia wykorzystują nowoczesny pojazd — ambulans monitoringu wizyjnego, marki Iveco. Pojazd ten daje możliwość rejestracji obrazu i dźwięku i przysłania go do Centrum Zarządzania Miastem we Wrocławiu, jak również do urządzeń monitoringu

[69] Plan działania dowódcy zabezpieczenia koncertu „Coke Live Music Festival" 11–12 sierpnia 2012 r. z 9 sierpnia 2012 r., l.dz. MS-A/513/IM/36/12/MB; Plan działania dowódcy zabezpieczenia „Marszu Równości" 19 maja 2012 r. z 17 maja 2012 r., l.dz. MS-A-513/ZG/56/12/RW.

[70] Plan działania dowódcy odcinka krypt. Miasto z 22 maja 2012 r., l.dz. S-II-513-371/12/AK.

[71] Na podstawie planu zabezpieczenia meczów piłki nożnej o Mistrzostwo T-Mobile ekstraklasy w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu.

[72] Na podstawie planów zabezpieczeń zawodów żużlowych na stadionie olimpijskim Sparty Wrocław przez Komendę Miejską Policji we Wrocławiu.

[73] Plan zabezpieczenia imprezy masowej „Nowe brzmienie Perfektu" z 10 czerwca 2011 r., l.dz. E513-2-29/11/BI.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

znajdujących się w dyspozycji policji. Pojazd ten, o wartości ponad 1 mln zł, zakupiło miasto Wrocław i przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu przekazało do dyspozycji Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu[74].

Analiza treści poszczególnych planów zabezpieczeń policyjnych we wszystkim miastach pokazała, że w planach tych zakłada się współdziałanie policji z innymi podmiotami publicznymi, najczęściej z: administracją samorządową, strażami miejskimi, MPK, MZK, Służbą Ochrony Kolei, organizatorami imprez masowych, służbami kościelnymi (w przypadku Częstochowy podczas zabezpieczenia pielgrzymek).

Odnosząc się do tej specyficznej metody działania policji, jaką są zabezpieczenia policyjne, można powiedzieć, że jest również odpowiedzią policji na przejawy możliwych zagrożeń, które mogą wystąpić w trakcie imprez masowych. Ta metoda przeciwdziałania zagrożeniom jest specyficzna nie tylko ze względu na sposób działania policji, lecz także dlatego, że potrzebne są zabezpieczenia na szeroką skalę imprez masowych w przestrzeni wielkich miast — wielkich aglomeracji miejskich, co pokazały badania.

6.5. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń występujących w przestrzeni wielkich miast na kształt struktury organizacyjnej i etaty komend miejskich Policji

W trakcie prowadzonych badań w wybranych komendach miejskich Policji ustalono wpływ jaki miały zagrożenia identyfikowane w przestrzeni wielkich miast na kształt struktury organizacyjnej i etaty w tych komendach od 2008 r. do 2012 r. Stan etatowy w wybranych komendach miejskich Policji z 31 grudnia 2012 r. przedstawiono już w charakterystyce każdej z nich. Przed przedstawieniem wyników badań należy jednak odnieść się do przyjętej praktyki w jednostkach Policji wiodącej do zmian strukturalno-etatowych. Na zmiany w strukturze miejskich i powiatowych jednostek Policji niezbędna jest zgoda właściwego komendanta wojewódzkiego Policji. O taką zgodę komendanci występują, sporządzając stosowne wnioski do komendantów wojewódzkich, zawierające opis planowanych zmian, ich zakres, a także uzasadnienie wprowadzenia zmiany. Na podstawie analizy dokumentacji obrazującej zmiany organizacyjno-etatowe można powiedzieć, że komendanci miejscy w swoich wnioskach jako główną przyczynę zmian najczęściej wskazywali potrzebę „usprawnienia działań poszczególnych komórek organizacyjnych komend miejskich Policji". Wnioski takie sporządzali w sprawach: powołania nowych komórek organizacyjnych, ich przekształcenia, likwidacji, zmian naliczeń etatowych w poszczególnych komórkach (włączenie, wyłączenie stanowisk policyjnych i cy-

[74] Umowa nr 55/2009 z 2 września 2009 r. przyjęcia ambulansu przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu od firmy PAG Bogdanka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wilnych), przemianowania komórek czy stanowisk organizacyjnych. Rozpatrujący je komendanci wojewódzcy udzielali zgody na postulowane zmiany, czyniąc odpowiednie adnotacje „zgoda", a często wnosili o uzupełnienie wniosków. Po otrzymaniu zgody na zmiany komendanci miejscy wydawali rozkazy organizacyjne — swoje akty prawa wewnętrznego, dające podstawę prawną do zmian, na które otrzymali zgodę[75]. Następnie każda zmiana strukturalno-etatowa musiała znaleźć odbicie w innym dokumencie prawa wewnętrznego, jakim jest „Regulamin organizacyjny". Można powiedzieć, że zmiany w strukturze organizacyjno-etatowej pociągają za sobą również zmiany w regulaminach organizacyjnych. Regulaminy organizacyjne jednostek Policji to akty prawa wewnętrznego określające:

— tryb kierowania komendami, komisariatami,
— strukturę i zakresy działań poszczególnych komórek organizacyjnych,
— szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych,
— zasady współdziałania podległych jednostek organizacyjnych.

Rozkazy organizacyjne zaś to akty prawa wewnętrznego sankcjonujące zmiany organizacyjne, to ich mocą są wprowadzane wszystkie zmiany strukturalno-etatowe w jednostkach Policji. Rozkazy organizacyjne mogą być wydawane przez kierowników jednostek Policji wszystkich szczebli do szczebla komendanta miejskiego (powiatowego). Kierownicy jednostek Policji, wydając taki rozkaz, określają w nim datę wejścia w życie tej konkretnej zmiany (zmian), której dany rozkaz dotyczy. Uprawnienie kierowników jednostek Policji, w tym komendantów miejskich, do zmian organizacyjnych ma swoje umocowanie w zarządzeniu nr 1041 komendanta głównego Policji[76].

W trakcie badań we wszystkich jednostkach zaobserwowano, że wprowadzane tam zmiany organizacyjno-etatowe były oparte na dwóch podstawach. Pierwsza to wnioski komendantów miejskich do komendantów wojewódzkich wynikające z chęci i potrzeby reformowania swoich jednostek i dopasowania ich do skutecznej realizacji zadań. Druga zaś była oparta na poleceniach komendantów wojewódzkich zawartych w ich zarządzeniach organizacyjnych. Komendanci miejscy, realizując polecenia swoich przełożonych, wydawali w swoich jednostkach odpowiednie rozkazy organizacyjne. Przedstawmy więc liczbę i zakresy zmian organizacyjnych podnoszących skuteczność działania wybranych pięciu jednostek w walce z zagrożeniami.

Funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie opiera się na Regulaminie organizacyjnym Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie z 9 stycznia

[75] Na podstawie analizy treści wniosków kierowanych do komendantów wojewódzkich przez komendantów miejskich o wyrażenie zgody na zmiany organizacyjno-etatowe oraz rozkazów organizacyjnych w wybranych komendach miejskich Policji.

[76] Obwieszczenie komendanta głównego Policji z 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, tekst jedn. Dz. Urz. KGP poz. 50.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

2009 r. W tej jednostce od 2008 r. do 2012 r. łącznie wprowadzono 28 zmian organizacyjno-etatowych. Analiza treści rozkazów wykazała, że na tę ogólną liczbę tylko trzy zmiany były podyktowane potrzebą usprawniania walki z zagrożeniami, natomiast aż 25 zmian organizacyjno-etatowych było wydanych na innej podstawie. Te podstawy to: potrzeba włączenia do określonej komórki stanowiska/stanowisk lub ich wyłączenia, zmiana nazwy stanowisk i komórek organizacyjnych, zwiększenie lub zmniejszenie liczby etatów w jednostce przez realizację poleceń komendantów wojewódzkich zawartych w zarządzeniach organizacyjnych, tworzenie, przekształcanie i likwidacja komórek logistycznych[77]. W roku 2008 wprowadzono jedną zmianę mającą za podstawę poprawę efektywności jednostki w walce z zagrożeniami. Powołano wtedy Zespół do Walki z Korupcją[78]. W latach 2009 i 2010 nie było zmian podyktowanych potrzebą walki z zagrożeniami. W 2011 r. wprowadzono jedną zmianę polegającą na utworzeniu Wydziału do Walki z Przestępczością Nieletnich[79]. Najgłębsze zmiany związane ze skutecznym dopasowaniem się tej jednostki do zwalczania zagrożeń zaszły dopiero w 2012 r. Wtedy to powołano Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu i Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu w miejsce zlikwidowanego Wydziału Kryminalnego. W Wydziale Prewencji utworzono Zespół Konny i Zespół Przewodników Psów Służbowych. W Wydziale Ruchu Drogowego utworzono Zespół do spraw Wykroczeń i Referat Kontroli Ruchu Drogowego i Obsługi Zdarzeń Drogowych[80]. Zmian organizacyjnych związanych z potrzebą usprawnienia pracy policji w walce z zagrożeniami było tu mało i nie były to zmiany istotne. Należy jednak wskazać inicjatywę komendanta miejskiego w Częstochowie z października 2012 r. Wtedy to swoją decyzją nr 168 komendant powołał zespół do spraw przeglądu struktur organizacyjnych. Przewodniczącym zespołu uczyniono zastępcę komendanta miejskiego. W uzasadnieniu tej decyzji komendant miejski wskazał, że istnieje potrzeba zmian organizacyjnych w celu dopasowania funkcjonowania tej jednostki do zadań przed nią stojących. Decyzja ta pokazuje, że komendant miejski nie chce sam podejmować decyzji w sprawie zmian organizacyjnych, a zmiany pragnie oprzeć na wnioskach wypracowanych przez zespół. Efekty pracy zespołu miały być widoczne dopiero w 2013 r.[81]

---

[77] Na podstawie treści rozkazów organizacyjnych komendanta miejskiego Policji w Częstochowie wydanych w latach 2008–2012.

[78] Rozkaz organizacyjny nr 9 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 16 października 2008 r.

[79] Rozkaz organizacyjny nr 1 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 28 stycznia 2011 r.

[80] Rozkaz organizacyjny nr 1 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 30 maja 2012 r.

[81] Decyzja nr 168 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 25 października 2012 r. w sprawie powołania zespołu do przeglądu struktur organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji w Katowicach opiera się na Regulaminie organizacyjnym Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 25 marca 2011 r. Analiza treści rozkazów organizacyjnych wydanych przez komendanta miejskiego Policji w Katowicach pokazała, że od 2008 r. do 2012 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach wprowadzono łącznie 17 zmian organizacyjno-etatowych. Z tych 17 zmian jednak tylko jedna była podyktowana potrzebą poprawy skuteczności Komendy Miejskiej Policji w Katowicach w jej walce z zagrożeniami. Zmianę tę wprowadzono w 2011 r.; polegała na utworzeniu Referatu do Zwalczania Przestępczości Pseudokibiców. Referat ten umiejscowiono w Wydziale do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu[82]. Pozostałe zmiany nie wynikały z potrzeby dopasowania struktur tej jednostki do skutecznej walki z zagrożeniami. Podczas badań przeprowadzonych w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach przedstawiono badaczowi sprawozdanie, z którego wynikało, że istotne zmiany w strukturach organizacyjno-etatowych tej jednostki wprowadzono w 2007 r.[83] Śmiało można jednak postawić tezę, że w tej jednostce Policji w latach 2008–2012 nie wprowadzono żadnych istotnych zmian organizacyjnych podnoszących jej skuteczność w walce z zagrożeniami.

Funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji w Krakowie opiera się na Regulaminie organizacyjnym Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 1 lipca 2008 r. W jednostce tej przedstawiono badaczowi do analizy tylko rozkazy organizacyjne z okresu od 2009 r. do 2012 r. Nie otrzymano danych o zmianach z 2008 r. ze względu na zarchiwizowanie dokumentów i ich przekazanie do archiwum w Niepołomicach (tam mieści się archiwum Komendy Miejskiej Policji w Krakowie). W trakcie badań nie było fizycznej możliwości dojścia do zarchiwizowanych dokumentów. Analiza treści rozkazów organizacyjnych wydanych przez komendanta miejskiego pokazuje, że w latach 2009–2012 wprowadzono w tej jednostce dużo zmian mających na celu poprawę skuteczności jej działania w walce z zagrożeniami. W 2009 r. na mocy rozkazu nr 4 powołano Zespół Operacyjno-Rozpoznawczy i Zespół Dochodzeniowo-Śledczy w ramach nowo utworzonego Wydziału do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu (w miejsce dawnego Wydziału Kryminalnego), wzmocniono etatowo Zespół do Walki z Przestępczością Nieletnich, przesunięto etaty policyjne ze wszystkich komórek logistycznych komendy, Sztabu Policji, Wydziału Ochronnego do komórek realizujących zadania kryminalne, śledcze i prewencyjne (nastąpiło wzmocnienie etatowe tych komórek), wzmocniono etatowo zespoły dyżurnych w komisariatach, tak aby służba tam mogła być pełniona w obsadzie dwuosobowej[84]. W 2010 r. w Komisariacie I Policji

[82] Rozkaz organizacyjny nr 5 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 19 sierpnia 2011 r. w sprawie zmian organizacyjnych.

[83] Opracowanie podinsp. Elżbiety Wierzchowskiej — eksperta zespołu kadr i szkolenia Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 27 czerwca 2012 r. pt. *Cele organizacji i jej wpływ na funkcjonowanie jednostki* [prezentacja i maszynopis z tabelami].

[84] Rozkaz organizacyjny nr 4 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 29 maja 2009 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w Krakowie powołano Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu, a w jego ramach Zespół Operacyjno-Rozpoznawczy i Zespół Dochodzeniowo-Śledczy. W komisariatach od II do VIII utworzono wydziały kryminalne, także z zespołami operacyjno-rozpoznawczymi i dochodzeniowo-śledczymi[85]. W 2011 r. na mocy rozkazu nr 4 weszły w życie następujące zmiany: w Sztabie Policji utworzono Referat Patrolowo-Wywiadowczy, w Wydziale Ruchu Drogowego utworzono dwa referaty Kontroli Ruchu Drogowego (I i II), wprowadzono dalsze przesunięcia etatów wygospodarowanych ze służb wspomagających do komórek kryminalnych i prewencyjnych[86]. W 2012 r. na mocy rozkazu nr 1 w komisariatach od I do VIII utworzono jednolite struktury wywiadowczo-patrolowe i interwencyjne, zwiększono liczbę policjantów w komisariatach realizujących funkcje patrolowo-interwencyjne, powołano zespoły do walki z zagrożeniami ze strony pseudokibiców[87]. Komendant miejski Policji w Krakowie, podobnie jak komendant miejski Policji w Częstochowie, swoją decyzją nr 37/11 powołał zespół do opracowania zmian strukturalno-organizacyjnych w tej komendzie, a jego przewodniczącym został I zastępca komendanta miejskiego. Zespół mial przedstawić propozycje zmian strukturalno-etatowych mających na celu podniesienie efektywności realizowanych zadań[88]. Podobny zespół powołano decyzją nr 86/11, lecz działalność zespołu ograniczono do wypracowania rozwiązań reformujących funkcjonowanie pionu prewencji[89].

Te przykłady świadczą o tym, że Komendant Miejski Policji w Krakowie kładzie duży nacisk na dopasowanie struktur tej jednostki do skutecznej walki z zagrożeniami, a jego decyzje o powołaniu zespołów świadczą, że nie chce podejmować decyzji dotyczących struktur jednoosobowo, lecz chce się opierać na wnioskach wypracowanych przez zespoły. W przypadku tej komendy nastąpiły liczne i duże zmiany strukturalno-etatowe.

Funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi jest oparte na Regulaminie organizacyjnym Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 30 listopada 2009 r. W tej jednostce, podobnie jak w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie, nie uzyskano danych o zmianach zaistniałych w 2008 r. ze względu na zarchiwizowanie dokumentów kadrowych. Kierownictwo jednostki przedłożyło badaczowi do analizy dokumenty z lat 2009–2012. W czteroletnim okresie łącznie wprowadzono

[85] Rozkaz organizacyjny nr 6 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 27 sierpnia 2010 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[86] Rozkaz organizacyjny nr 4 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[87] Rozkaz organizacyjny nr 1 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 30 marca 2012 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[88] Decyzja nr 37 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 30 czerwca 2011 r. w sprawie powołania zespołu do spraw zmian strukturalno-organizacyjnych.

[89] Decyzja nr 86 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 14 grudnia 2011 r. w sprawie powołania zespołu do spraw zmian strukturalno-organizacyjnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

29 zmian organizacyjno-etatowych. Analiza treści rozkazów organizacyjnych pozwala na przedstawienie zmian związanych z przystosowaniem się jednostki do walki z zagrożeniami. W 2009 r. na mocy rozkazu nr 4 wzmocniono etatowo Wydział do Walki z Przestępczością Narkotykową, przesunięto etaty do tego wydziału wygospodarowane w wyniku analizy naliczeń etatowych w poszczególnych komórkach[90]. Dość głębokie zmiany strukturalne i etatowe zaszły na mocy rozkazu nr 6/09. Na podstawie tego rozkazu zreorganizowano struktury kryminalne i prewencyjne komendy oraz wzmocniono ogniwa patrolowe w komisariatach: III, IV, V, VII i VIII, w I, II i VI zaś utworzono referaty patrolowe z etatów wygospodarowanych z Wydziału Zabezpieczenia Miasta (zmniejszono ten wydział o 109 etatów). Wzmocniono także etatowo Referat Organizacji Służby Ruchu Drogowego. W Wydziale Ruchu Drogowego utworzono dwa referaty, tj. do spraw Wykroczeń oraz do Obsługi Zdarzeń Drogowych. W komisariatach I, II, IV i VIII utworzono zespoły techniki kryminalistycznej. Przesunięto etaty z komórek organizacyjnych służb wspomagających komendy do wzmocnienia komórek tzw. roboczych[91]. Na mocy rozkazu nr 9/09 przesunięto etaty z Komendy Miejskiej do komisariatów II i IV w celu ich wzmocnienia. Wzmocniono także Wydział Ruchu Drogowego, a także referaty w II Wydziale Kryminalnym i II Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym II Komisariatu Policji w Łodzi[92]. W 2010 r. na mocy rozkazu nr 5/10 zreorganizowano struktury komórek służby kryminalnej i prewencyjnej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi i podległych jej komisariatów. W strukturze komendy powołano nowy Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu. W komisariatach III i VII zlikwidowano wydziały dochodzeniowo-śledcze, a w ich miejsce powołano wydziały kryminalne. O 26 etatów zmniejszono liczbę stanowisk kierowniczych, które przekształcono na stanowiska wykonawcze[93]. Ponownie zreorganizowano na mocy rozkazu nr 7/10 — na podstawie zlikwidowanych wydziałów Kryminalnego i Dochodzeniowo-Śledczego powołano Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu, wzmocniono etatowo Referat do Walki z Korupcją i Referat do Walki z Przestępczością Gospodarczą, wzmocniono etatowo Referat Wykroczeń i Przestępstw w Wydziale Ruchu Drogowego. W komisariatach I, II, IV, V, VI i VIII utworzono wydziały do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu i wydziały do walki z przestępczością przeciwko mieniu (w miejsce zlikwidowanych wydziałów kryminalnych i dochodzeniowo-śledczych). Dodatkowo przekształcono dwa stanowiska

[90] Rozkaz organizacyjny nr 4 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 13 lipca 2009 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[91] Rozkaz organizacyjny nr 6 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 12 sierpnia 2009 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[92] Rozkaz organizacyjny nr 9 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 25 listopada 2009 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[93] Rozkaz organizacyjny nr 5 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kierownicze na wykonawcze[94]. Rozkazem organizacyjnym nr 6/11 przesunięto etaty policyjne z komendy miejskiej do komisariatów od I do VIII, wzmacniając je etatowo (średnio od trzech do czterech etatów na każdy komisariat)[95]. Na podstawie rozkazu nr 5/12 wprowadzono zmiany mające na celu poprawę funkcjonowania komórek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Łodzi i komisariatu VIII, w którym wzmocniono komórki patrolowe. W Wydziale Ruchu Drogowego utworzono Referat Kontroli Ruchu Drogowego i Referat Obsługi Zdarzeń Drogowych. Wzmocniono etatowo zespół operacyjno-rozpoznawczy w Wydziale do Walki z Przestępczością Narkotykową[96]. Ostatnie istotne zmiany w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi wprowadzono na podstawie rozkazu nr 7/12. Jego mocą utworzono Wydział Wykroczeń i Przestępstw w Ruchu Drogowym[97]. Pozostałe 21 rozkazów organizacyjnych wydanych w latach 2009–2012 nie miało związku z dopasowaniem się tej komendy do skutecznej walki z zagrożeniami. W przypadku tej komendy można powiedzieć, że podobnie jak w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie, zmiany były liczne i głębokie.

Funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu opiera się na Regulaminie organizacyjnym Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z 22 maja 2009 r. W latach 2008–2012 przeprowadzono w tej jednostce tylko dziewięć zmian strukturalno-etatowych. Na mocy rozkazu nr 2/08 ze struktur tej komendy wygospodarowano 30 etatów policyjnych, które włączono do wzmocnienia komórek prewencyjnych[98]. Na mocy rozkazu nr 10/09 w wyniku analizy struktur ze służb wspomagających przekazano 28 etatów policyjnych do pionów prewencji i kryminalnego, wzmocniono etatowo takie komórki, jak: Wydział Dochodzeniowo-Śledczy, Wydział do Walki z Przestępczością Narkotykową oraz komisariaty Wrocław-Ołbin i Wrocław-Stare Miasto[99]. Rozkazem nr 7/10 następne etaty przesunięto z wrocławskiej komendy miejskiej do Wydziału Kryminalnego i Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego w Komisariacie Policji Wrocław-Stare Miasto[100]. Największa reforma struktur, w tym Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, nastąpiła

[94] Rozkaz organizacyjny nr 7 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 grudnia 2010 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[95] Rozkaz organizacyjny nr 6 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 15 listopada 2011 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[96] Rozkaz organizacyjny nr 5 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 25 września 2012 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[97] Rozkaz organizacyjny nr 7 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[98] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 27 lutego 2008 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[99] Rozkaz organizacyjny nr 10 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 1 grudnia 2009 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[100] Rozkaz organizacyjny nr 7 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 15 września 2008 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w 2011 r. Na mocy rozkazu nr 2/11, którego wydanie było podyktowane potrzebą dopasowania struktur do zagrożeń i geografii przestępczości, wprowadzono następujące zmiany: Wydział Kryminalny wrocławskiej Komendy Miejskiej podzielono na dwa wydziały, tj. Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu i Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu, w Komendzie Miejskiej zlikwidowano 16 stanowisk kierowniczych, przekwalifikowano je na wykonawcze i przesunięto do komisariatów z terenu miasta[101]. Reformę tę kontynuowano dzięki poleceniom zawartym w rozkazie nr 7/11. Wtedy to w średnich komisariatach miejskich liczących od 61 do 120 etatów wprowadzono jednorodne struktury służby kryminalnej. W każdym komisariacie utworzono wydziały kryminalne. Do Wydziału do Walki z Przestępczością Narkotykową włączono dodatkowo 12 etatów wygospodarowanych w wyniku analizy struktur w komendzie, wzmocniono etatowo Zespół do spraw Poszukiwań i Identyfikacji Osób. W całej Komendzie Miejskiej zmniejszono liczbę stanowisk kierowniczych o 58 (ze 168 do 110). Etaty te przekwalifikowano na wykonawcze i przekazano do komisariatów, włączając je do zespołów funkcjonujących przy wydziałach kryminalnych, do walki z przestępczością przeciwko mieniu i przeciwko życiu i zdrowiu[102]. W 2012 r. nie odnotowano zmian strukturalno-etatowych mających za cel poprawę skuteczności funkcjonowania jednostki w walce z zagrożeniami. W Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu na dziewięć zmian w latach 2008–2012 r. aż sześć było podyktowanych poprawą skuteczności walki z zagrożeniami.

Diagnozę komendantów miejskich na temat wpływu zagrożeń na kształt struktury organizacyjnej zawierają odpowiedzi na pytanie 12 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało: „Czy liczba i charakter zagrożeń wpływa na kształt struktury organizacyjnej jednostki?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" i pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o bliższą charakterystykę tego oddziaływania i o podanie przykładów". Odpowiedzi na to pytanie zawiera tabela 49.

Wszyscy komendanci udzielili odpowiedzi twierdzących, konstatując, że istnieje związek między stanem zagrożeń w danym mieście a kształtem organizacyjno-etatowym komend, którymi zarządzają. Wskazywali oni na ciągłą potrzebę modyfikacji struktur jednostek Policji, tak by skutecznie odpowiadać na określone zagrożenia. Komendant miejski we Wrocławiu w swojej wypowiedzi wskazał na potrzebę przygotowania podwładnych do wprowadzanych zmian, po to, by były one przez nich akceptowane.

Oceniając zmiany organizacyjne we wszystkich wybranych komendach zmierzające do poprawy skuteczności działania policji w walce z zagrożeniami, można powiedzieć, że w każdej z jednostek wprowadzano zmiany, lecz w różnej skali.

---

[101] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 14 stycznia 2011 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

[102] Rozkaz organizacyjny nr 7 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 21 września 2011 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 49. Wpływ zagrożeń na kształt struktury organizacyjnej jednostek — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zagrożenia są elementem, który wpływa na bieżąco na zmiany struktur organizacyjnych • W ciągu roku struktury wielokrotnie się zmieniają, a zmiany te są odpowiedzią na realne zagrożenia • Przykładami zmian mogą być: zreformowanie Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie, podział Wydziału Kryminalnego na Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu i Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Życiu i Zdrowiu, powoływanie zespołów etatowych i nieetatowych do zwalczania konkretnych rodzajów przestępczości, w tym do monitorowania pseudokibiców i do zwalczania przestępczości samochodowej • Zagrożenia wpływają także na organizację okresowych działań wzmożonych, np. w czasie natężenia ruchu pielgrzymkowego
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Ze względu na krótki staż na stanowisku komendanta w tej jednostce nie wprowadzałem żadnych zmian w strukturach • Z mojej wiedzy wynika, że głębokich zmian w strukturze dokonano kilka lat wcześniej • Będę kierował wnioski do komendanta wojewódzkiego w celu wzmocnienia komórek roboczych, w tym wzmocnienia komórek prowadzących postępowania o wykroczenia, złożyłem już wniosek o wzmocnienie struktur ruchu drogowego, ale tylko tych dotyczących policjantów pracujących bezpośrednio na drodze
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Wszystkie zmiany strukturalno-organizacyjne były podyktowane tym, aby ograniczyć liczbę policjantów pełniących służbę w komórkach logistycznych, aby etaty przesunąć do pionów roboczych, tj. do prewencji i kryminalnego • Przez dwa lata bycia komendantem w tej jednostce przeanalizowałem struktury w każdym z pionów, tj. logistycznym, kryminalnym i prewencyjnym • W wyniku przeglądu struktur wielokrotnie przeprowadzono reformy pionów roboczych w celu ich wzmocnienia strukturalno-etatowego
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Przez cały czas analiza zagrożeń wpływa na kształtowanie struktury organizacyjnej • Proces modyfikacji struktur w mojej jednostce jest ciągły • Przykładem reformy struktur było powołanie wydziałów do zwalczania przestępczości samochodowej i narkotykowej, do walki z przestępczością przeciwko mieniu, do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu • Modyfikacja struktur w tutejszej komendzie miejskiej zmierza do pogłębienia specjalizacji w zwalczaniu zagrożeń
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Oczywiście, że tak, struktury jednostki muszą być ciągle elastycznie zmieniane, zmiany te muszą być i są odpowiedzią na pojawiające się zagrożenia • Struktura jednostki nie może być statyczna • Zmieniając struktury, musimy pamiętać, aby do tych zmian mentalnie przygotować podwładnych, aby były one przez nich akceptowane

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Najwięcej zmian zaobserwowano w Krakowie, Łodzi i we Wrocławiu. W Częstochowie zaobserwowano bardzo mało takich zmian, natomiast w Katowicach można powiedzieć, że w ocenianym okresie w latach 2008–2012 nie było zmian strukturalnych. Co prawda we wszystkich jednostkach w tym okresie wprowadzano liczne zmiany organizacyjno-etatowe, lecz spora ich część nie była podyktowana potrzebą dopasowania struktur komend miejskich Policji do skutecznej walki z zagrożeniami,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

a wynikała z poleceń jednostek szczebla wojewódzkiego. Jedne zmiany wynikały więc z potrzeby dopasowania się tych jednostek do skutecznej walki z zagrożeniami, a inne z poleceń jednostek nadrzędnych. Na podstawie przeanalizowanego materiału można jednak wysnuć wniosek, że zdiagnozowane w przestrzeni wielkich miast zagrożenia mają wpływ na organizację Policji. Mają one wpływ na budowę struktur wybranych komend miejskich Policji, na stany etatowe poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych wchodzących w ich skład.

Charakteryzując to zagadnienie, należy udzielić jeszcze odpowiedzi na pytanie, czy zagrożenia mają wpływ na liczbę etatów w poszczególnych badanych komendach miejskich Policji. Do tej pory udowodniono, że istotnie mają one wpływ na kształt struktur komend miejskich i stany etatowe poszczególnych komórek organizacyjnych i komisariatów. W pokazanych przykładach wszystkie zmiany naliczeń etatowych w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych danej komendzie miejskiej odbywały się jednak w ramach ogólnej puli etatów policyjnych przeznaczonych dla danej komendy. Charakteryzując to zagadnienie, należy odnieść się także do podstawy prawnej naliczeń etatowych w Policji. Naliczenia etatowe dla poszczególnych komend opierają się na wytycznych zarządzenia nr 88/11 komendanta głównego Policji. Uprawnionymi do naliczeń etatowych dla komend powiatowych i miejskich Policji są komendanci wojewódzcy Policji. Komendanci powiatowi i miejscy mogą jednak składać stosowne wnioski o zmiany w naliczeniach etatowych. Zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji wymienia cztery kryteria, które są brane pod uwagę podczas naliczeń etatowych dla jednostek Policji. Zaliczamy do nich:

— ludność zamieszkałą na stałe — 60%,
— przestępczość — 30%,
— obszar — 5%,
— ludność miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców — 5%[103].

W trakcie analizy dokumentów kadrowych w żadnej z komend miejskich nie natrafiono na fakt wskazujący, że zagrożenia wpływają na etaty całych jednostek. Liczba etatów jednostek w poszczególnych latach jednak się zmieniała, lecz zmiany te były spowodowane decyzjami komendantów wojewódzkich zawartymi w ich zarządzeniach organizacyjnych. W trakcie badań w każdej z jednostek liczba etatów zmieniała się bardzo dynamicznie, raz stany etatowe komend malały, a raz rosły. W Częstochowie w 2008 r. stan etatowy jednostki zmniejszył się o 19 etatów policyjnych[104]. W 2009 r. ponownie go zmniejszono o 29 etatów policyjnych[105]. W 2010 r. natomiast zwiększono stan jednostki o 15 etatów policyjnych[106],

[103] Zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 7.

[104] Rozkaz organizacyjny nr 5 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 1 kwietnia 2008 r.

[105] Rozkaz organizacyjny nr 4 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 27 lipca 2009 r.

[106] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 1 sierpnia 2010 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

a w 2011 r. ponownie go zwiększono o 35 etatów[107]. W 2012 r. liczba etatów w jednostce była zmieniana dwukrotnie, raz zwiększono o 3, a raz zmniejszono o 10 etatów policyjnych[108].

W Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach w 2009 r. liczbę etatów w jednostce zwiększono o 4, lecz jeszcze w tym samym roku zmniejszono o 33[109]. W 2010 r. aż czterokrotnie zmieniał się stan etatowy tej komendy. Wszystkie zmiany dotyczyły zwiększenia liczby etatów, łącznie w ciągu tego roku stan zwiększono o 87 etatów policyjnych. W 2011 r. stan jednostki zwiększono o 46 etatów, natomiast w 2012 r. zwiększono o 8, lecz już 1 stycznia 2013 r. zmniejszono o 10 etatów[110].

W Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi stan etatowy jednostki w 2009 r. dwukrotnie zmniejszano, łącznie o 164 etaty[111]. W 2010 r. zwiększono go o 21[112], natomiast w 2011 r. zmniejszono o 100 etatów[113]. 1 sierpnia 2012 r. stan etatowy tej jednostki zmniejszono ponownie o 40 etatów[114].

W Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie w 2009 r. stan etatowy zmniejszono o 13, w 2010 r. zwiększono o 43, natomiast w 2011 r. ponownie zwiększono o 134 etaty[115].

W Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu w ocenianym okresie w latach 2008–2012 liczba etatów w jednostce była zmieniana tylko dwukrotnie — w 2009 r. zmniejszono o 146, natomiast w 2011 r. zwiększono o 190 etatów[116].

Wszystkie zmiany etatowe w pięciu wybranych komendach miejskich nie wynikały z samodzielnych decyzji komendantów miejskich, a z decyzji komendantów wojewódzkich zawartych w ich zarządzeniach organizacyjnych. Na podstawie tych zarządzeń komendanci miejscy byli zobligowani do wydawania swoich rozkazów organizacyjnych sankcjonujących polecenia komendanta

[107] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 31 marca 2011 r.

[108] Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Częstochowie: nr 2 z 8 lipca 2012 r. i nr 3 z 18 grudnia 2012 r.

[109] Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Katowicach: nr 5 z 31 lipca 2009 r. i nr 7 z 9 października 2009 r.

[110] Stan etatowy przedstawiono na podstawie sprawozdania eksperta zespołu kadr i szkolenia Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 15 marca 2013 r. podinsp. E. Wierzchowskiej.

[111] Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Łodzi: nr 5 z 21 lipca 2009 r. i nr 7 z 9 października 2009 r.

[112] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 29 marca 2010 r.

[113] Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 1 lutego 2011 r.

[114] Rozkaz organizacyjny nr 4 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 26 lipca 2012 r.

[115] Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z 31 grudnia w latach: 2008, 2009, 2010, 2011 i 2012 — „Stan etatowo-kadrowy" — formularz I/2.

[116] Na podstawie analizy rozkazów organizacyjnych komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu wydanych w latach 2008–2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wojewódzkiego. Rozkazy organizacyjne komendantów miejskich dostosowujące stany etatowe do decyzji wyższego przełożonego odnosiły się do zwiększenia lub zmniejszenia liczby etatów w konkretnych korpusach policyjnych. W toku analizy dokumentów kadrowych w żadnej z komend miejskich Policji nie napotkano jakiegokolwiek wniosku komendantów miejskich kierowanych do komendantów wojewódzkich o zwiększenie liczby etatów policyjnych lub pozapolicyjnych.

Do wpływu zagrożeń na stany etatowe komend miejskich Policji odnieśli się także komendanci miejscy w odpowiedziach na pytanie 13 (załącznik 1), które brzmiało: „Czy liczba i charakter zagrożeń wpływa na wielkość etatu kierowanej przez Panią/Pana jednostki?" — do wyboru były odpowiedzi: „tak" lub „nie" oraz pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziaływania oraz o podanie przykładów". Uzyskane odpowiedzi przedstawiono w tabeli 50.

Tabela 50. Wpływ zagrożeń na etaty komend miejskich — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Chwilowy wzrost czy spadek zagrożeń nie odbija się na etacie jednostki • Liczba etatów w Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie opiera się na ścisłych wytycznych komendanta głównego podanych w zarządzeniu etatowym
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Zagrożenia nie wpływają na stan etatowy całej jednostki • Zagrożenia wpływają jednak na wielkość komórek organizacyjnych w ramach jednostki • W zależności od zagrożeń wielkości komórek możemy zwiększać lub zmniejszać
Komendant miejski Policji Krakowie
• Zagrożenia nie wpływają na etaty całej jednostki • Etaty dla całej jednostki przydzielane są przez komendanta wojewódzkiego • Nie spotkałem się z przypadkami wzmacniania etatów w zależności od zagrożeń
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Zagrożenia wpływają bardzo mocno tylko na liczbę etatów w poszczególnych komórkach organizacyjnych, nie spotkałem się jednak z przypadkiem, w ostatnim czasie, aby liczba etatów w całej jednostce zależała od zagrożeń • Sam osobiście podejmowałem wiele decyzji zmierzających do wzmocnienia komórek prowadzących walkę z zagrożeniami • W ostatnich latach stan etatowy Komendy Miejskiej Policji w Łodzi zmniejszano kilka razy z ponad 2 tys. do niecałych 1,8 tys., odbywało się to na podstawie decyzji moich zwierzchników
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Nie spotkałem się nigdy w swojej karierze komendanta, aby zagrożenia miały wpływ na etat jednostki • Uważam jednak, że liczba etatów w całej jednostce, tak jak i struktura organizacyjna, powinny się zmieniać w zależności od stanu bezpieczeństwa i od oczekiwań społecznych • Jeżeli mieszkańcy żądają więcej policji, więcej służb, to powinno to znaleźć odbicie w zwiększeniu liczby etatów • Należy wypracować w policji mechanizmy prawne idące w kierunku zmiany liczby etatów w zależności od poziomu zagrożeń i oczekiwań społecznych co do liczby policjantów

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komendanci miejscy udzielili odpowiedzi twierdzących, a w swoich wypowiedziach potwierdzili, że liczba i charakter zagrożeń nie mają wpływu na naliczenia etatowe komend miejskich Policji. Zdaniem komendantów naliczenia etatowe dla komend zależą tylko od decyzji komendantów wojewódzkich. Na uwagę zasługuje wypowiedź komendanta miejskiego we Wrocławiu wskazująca na to, że należy wypracować mechanizmy prawne pozwalające na zmianę liczby etatów całych jednostek w zależności od poziomu zagrożeń i od oczekiwań społecznych co do liczby policjantów. Po przeanalizowaniu badań można więc postawić tezę, że w wybranych jednostkach Policji nie obserwujemy wpływu zagrożeń na liczbę etatów w całej jednostce i że nie ma niestety między tymi dwoma czynnikami korelacji.

Reasumując rozważania podjęte na podstawie wyników badań, zarówno analizy dokumentów, jak i informacji uzyskanych w wywiadach od komendantów miejskich, można postawić tezę, że zidentyfikowane zagrożenia występujące na terenie działania każdej z wybranych komend mają bezpośredni wpływ na kształt struktury organizacyjnej poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych tychże komend. Mają także wpływ na stany etatowe tych komórek i jednostek organizacyjnych. Zagrożenia i ich poziom nie mają zaś wpływu na całkowity stan etatowy (etat jednostki) badanych komend miejskich Policji, ponieważ o stanie etatowym tych komend nie decydują komendanci miejscy. O przydziałach etatów lub o ich zmniejszeniach dla danej komendy miejskiej Policji decydują właściwi komendanci wojewódzcy Policji.

6.6. Wpływ zagrożeń i innych czynników na współpracę policji z samorządem

Przystępując do diagnozy faktycznych czynników warunkujących współpracę policji z samorządem, należy przytoczyć wypowiedzi komendantów miejskich i prezydentów miast odnoszące się do czynników warunkujących tę współpracę. Opinie komendantów zawarto w odpowiedzi na pytanie 15 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało:

„Czy Pani/Pana zdaniem ujawnione na podległym terenie zagrożenia wpływają na formy współpracy z administracją samorządową?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" oraz pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziałania".

Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 51. Wszyscy komendanci potwierdzili, że zagrożenia pojawiające się na obszarze miast są podstawowym czynnikiem warunkującym podejmowanie współpracy samorządu z policją.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 51. Wpływ zagrożeń na formy współpracy policji z administracją samorządową — diagnoza komendantów miejskich

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zagrożenia mają wpływ na działania straży miejskiej, na inwestowanie przez samorząd w infrastrukturę miejską • Zagrożenia wpływają na organizację monitoringu miejskiego obejmującego parkingi, trasy dojazdowe, drogi i koleje • Na podstawie występujących zagrożeń są podejmowane wspólne przedsięwzięcia policji i Urzędu Miasta Częstochowy, by zapewnić bezpieczeństwo mieszkańcom i pielgrzymom
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Samorząd jest na bieżąco informowany o wielkości i rodzajach zagrożeń w poszczególnych dzielnicach • Zagrożenia warunkują podejmowanie wspólnych działań z administracją samorządową • W Katowicach od wielu lat obserwuje się systemową współpracę policji z Urzędem Miasta Katowice wobec zagrożeń, najlepiej widoczną w realizacji projektów „programy poprawy bezpieczeństwa" • Współpraca ta jest podejmowana na najwyższym poziomie policji i samorządów
Komendant miejski Policji Krakowie
• Zagrożenia mają wpływ na tę współpracę, lecz w niezbyt istotnym stopniu • Charakter zagrożeń wpływa na podział obowiązków między policję a służby miejskie • W Krakowie straże miejskie jako służby miejskie bardziej zajmują się porządkiem, a policja — bezpieczeństwem
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Podczas spotkań z panią prezydent i udziału w komisjach bezpieczeństwa informuję o zagrożeniach w mieście • Zagrożenia wpływają na bliskie współdziałanie policji i Urzędu Miejskiego w Łodzi dotyczące ich zwalczania • Zagrożenia wpływają na uzyskiwanie przez policję wsparcia finansowego
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Zagrożenia są podstawą tej współpracy; włodarze miasta, ja i policja mamy wspólny cel, którym jest poprawa bezpieczeństwa w mieście • Samorząd musi utożsamiać się w zakresie bezpieczeństwa z policją; samorząd przekazuje, czego oczekuje od policji, a policja, czego oczekuje od samorządu — te oczekiwania wpływają na formy współpracy • Dążę do wypracowania okresowej formuły spotkań z prezydentem, na których będzie omawiane bezpieczeństwo

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Komendanci miejscy w swoich odpowiedziach na pytanie 18 (załącznik 1), które brzmiało:

„Jakie Pani/Pana zdaniem jeszcze inne obiektywne czynniki decydują o współpracy na linii komenda miejska Policji — samorząd?", wskazali także na inne czynniki decydujące o tej współpracy. Odpowiedzi komendantów przedstawiono w tabeli 52.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 52. Czynniki decydujące o współpracy policji z samorządem — opinia komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Zrozumienie potrzeb bezpieczeństwa przez zarządzających miastem • Kondycja finansowa samorządów • Umiejętność porozumienia się i komunikowania między komendantem a prezydentem miasta • Umiejętność porozumienia się między komendantem Policji a Radą Miasta Częstochowy
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Zrozumienie przez zarządzających miastem Katowice potrzeb w zakresie bezpieczeństwa • Zaufanie włodarzy miasta do działań policji • Działający system komunikacji między policją a miastem • System wymiany informacji o zagrożeniach między policją a prezydentem miasta i Radą Miasta Częstochowy
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Potrzeby policji determinują współpracę na tej linii, zrozumienie potrzeb związanych z bezpieczeństwem w mieście przez zarządzających miastem i pracowników samorządowych jest najważniejszą podstawą tej współpracy
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Odczucia mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa warunkują działania miasta na rzecz bezpieczeństwa, a tym samym współpracę z policją • Skuteczność policji i opinie mieszkańców miasta na temat tej skuteczności wpływają na przedsięwzięcia miasta w zakresie bezpieczeństwa • Współpraca wynika również z tego, że zarówno policja, jak i samorząd muszą udowadniać mieszkańcom, że ich działania są skuteczne, że jest przestrzegany wymagany czas reakcji policji na zdarzenia
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Współpraca zależy od czynników obiektywnych i subiektywnych • Czynniki obiektywne to zapisy prawa adresowane do samorządu i policji, z których wynika ta współpraca, oraz stan bezpieczeństwa w mieście • Czynniki subiektywne to partnerskie traktowanie się nawzajem, osobowość decydentów zarówno z policji, jak i z miasta, rozumienie potrzeb bezpieczeństwa przez decydentów

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Komendanci w swoich wypowiedziach wskazali dwie kategorie czynników, od których zależy współpraca policji z samorządem. Do pierwszej kategorii można zaliczyć: podstawy prawne tej współpracy, stan bezpieczeństwa w mieście, kondycję finansową samorządów, potrzeby społeczne wyrażane w opiniach mieszkańców. Do drugiej zaś: zrozumienie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa przez decydentów, zarówno ze strony policji, jak i miasta, partnerskie traktowanie się nawzajem, wzajemne zaufanie do siebie ludzi reprezentujących policję i samorząd, umiejętność wzajemnej komunikacji między tymi podmiotami.

O rodzaje czynników warunkujących tę współpracę zapytano także podczas wywiadów z prezydentami miast. W tabeli 53 przedstawiono odpowiedzi, których udzielili oni na pytanie 8 z kwestionariusza wywiadu (załącznik nr 2), brzmiące: „Jakie czynniki według Pani/Pana leżą u podstaw współpracy administracji samorządowej z policją na terenie miasta, co warunkuje tę współpracę?"

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 53. Czynniki warunkujące współpracę policji z samorządem — opinia prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Czynniki obiektywne, tj. zapisy w ustawie samorządowej, że bezpieczeństwo to zadania własne samorządu, z nich wynika obowiązek współpracy z policją • Potrzeba zabezpieczenia wielu zdarzeń, jak pielgrzymki, imprezy sportowe, inne imprezy kulturalne warunkuje tę współpracę
Prezydent Katowic
• Wzajemne zrozumienie zarządzających miastem i zarządzających policją potrzeb bezpieczeństwa • Wzajemne zaufanie do siebie stojących na czele tych organizacji • Wzajemne zaufanie okazywane w trakcie wykonywania czynności na rzecz bezpieczeństwa • Wzajemne poszanowanie kompetencji podmiotów, tj. policji i samorządu
Prezydent Krakowa
• Czynniki obiektywne w postaci ram prawnych warunkujących współpracę i ram finansowych • Bieżące potrzeby w zakresie bezpieczeństwa w mieście • Potrzeby policji, które są zgłaszane samorządowi
Prezydent Łodzi
• Ustalenia wspólnych celów w zakresie bezpieczeństwa dla policji i dla miasta • Wzajemne zrozumienie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa • Uznanie przez decydentów ze strony policji i miasta, że bezpieczeństwo to podstawowa potrzeba społeczna
Prezydent Wrocławia
• Walka z zagrożeniami powoduje budowanie szerokiego frontu między policją a miastem • Uregulowania prawne regulujące tę współpracę jako czynniki obiektywne, dzisiaj jednak nie ma precyzyjnych uregulowań prawnych wskazujących na to, kto ma daną rzecz w sferze bezpieczeństwa zapewnić i kto jest za to odpowiedzialny, czy samorząd, czy policja • Czynniki subiektywne, czyli rozumienie przez zarządzających policją i zarządzających miastem potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, umiejętność porozumienia się między nimi

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Prezydenci, podobnie jak komendanci, w swoich wypowiedziach wskazali na grupę czynników obiektywnych i subiektywnych warunkujących tę współpracę. Do tych pierwszych zaliczamy: uregulowania prawne, stan bezpieczeństwa w miastach, kondycję finansową samorządów, oczekiwania społeczne. Do tych drugich zaś: zrozumienie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa przez zarządzających miastem i policją, wzajemne zaufanie do siebie przedstawicieli policji i samorządu.

Analiza treści dokumentów obrazujących współpracę samorządu z policją również pokazała, że głównym celem tej współpracy jest dążenie do poprawy stanu bezpieczeństwa w miastach. Współpraca najbardziej jest widoczna w realizacji miejskich programów profilaktycznych lub policyjnych programów prewencyjnych. Programy te zakładają współpracę policji, samorządu terytorialnego i wielu innych podmiotów odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo w mieście[117]. O tym,

[117] Na podstawie analizy treści miejskich programów profilaktycznych, które będą omawiane w dalszej części pracy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

że współpraca samorządu z policją opiera się na czynniku, jakim jest bezpieczeństwo, świadczy także udział straży miejskich jako służb podległych prezydentom w bezpośrednich działaniach policyjnych. Udział straży miejskich jest obserwowany we wszystkich miastach, zarówno podczas służby patrolowej, jak i podczas zabezpieczeń imprez masowych[118].

Na uwagę zasługuje współpraca policji z urzędami miast przez funkcjonowanie miejskich centrów zarządzania kryzysowego w Katowicach i we Wrocławiu. Takie centrum mieści się w Katowicach przy ul. Francuskiej 70, natomiast we Wrocławiu — przy ul. Strzegomskiej 148. Głównym celem działania tych centrów jest podejmowanie oraz koordynacja działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i porządku w tych miastach. W centrach tych są skupione wszystkie służby miejskie oraz przedstawiciele policji[119]. Współpraca policji z centrum zarządzania najlepiej się układa we Wrocławiu, gdzie w centrum zarządzania miasta są ulokowane stanowiska kierowania wrocławskiej komendy miejskiej, na których służbę pełnią dyżurni tej komendy. Centrum to było wykorzystane do prowadzenia zabezpieczeń w ramach rozgrywek Euro 2012[120].

Bezpieczeństwo jako główny czynnik warunkujący współpracę między policją a samorządem terytorialnym jest przedmiotem posiedzeń komisji bezpieczeństwa przy radach miast, w których biorą udział komendanci miejscy Policji i ich przedstawiciele, o czym była także już mowa. Można więc śmiało postawić tezę, że zagrożenia, a konkretnie dążenie do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w dużych polskich miastach jest najważniejszym czynnikiem warunkującym współpracę policji z samorządami. To tzw. czynnik obiektywny decydujący o podjęciu tej współpracy. Innym czynnikiem obiektywnym, o którym w wywiadach mówili przede wszystkim prezydenci, to ramy prawne określające tę współpracę. Należy pamiętać, że zależy ona od czynników subiektywnych,

---

[118] Udział straży miejskiej w działach policyjnych na terenie dużych miast znajduje odbicie w zintegrowanych planach dyslokacji służb, a także w planach zabezpieczeń imprez masowych w formie operacji, podoperacji i akcji policyjnej. Była już o tym mowa w rozdziale 6.3.

[119] Na podstawie analizy zakresu zadań opracowanych dla Centrum Zarządzania Kryzysowego w Katowicach przez Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w Katowicach 13 października 2009 r. Do zadań centrum należy: zarządzenie bezpieczeństwem w mieście, zarządzenie kryzysowe, koordynacja działań w sprawach obrony cywilnej i obronności państwa.

[120] Porozumienie nr 47 zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a wojewodą dolnośląskim Rafałem Jurkowiańcem z 12 lutego 2010 r. o utworzeniu Centrum Kryzysowego we Wrocławiu. Artykuł 20 tego porozumienia traktuje o zadaniach centrum w zakresie bezpieczeństwa w mieście; porozumienie z 30 grudnia 2010 r. między prezydentem miasta Wrocławia R. Dutkiewiczem a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu w sprawie przeniesienia stanowisk kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu do Centrum Zarządzania przy ul. Strzegomskiej 148.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

do których zaliczamy (zgodnie z opiniami komendantów miejskich i prezydentów miast): rozumienie jej znaczenia dla bezpieczeństwa w mieście i uznanie, że bezpieczeństwo to podstawowa potrzeba społeczna, rozumienie potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przez decydentów, zarówno z policji, jak i z samorządu, wzajemne zaufanie do siebie tych partnerów. W następnym podrozdziale przedstawiono formy współpracy opartej na czynniku obiektywnym, jakim jest stan bezpieczeństwa w miastach.

6.7. Formy współpracy policji z organami samorządu terytorialnego i z innymi podmiotami publicznymi w zawalczeniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego

Opis form współpracy policji z organami samorządu terytorialnego na podstawie analizy dokumentów poprzedzono opinią komendantów miejskich o tej problematyce. Są to odpowiedzi na pytanie 16 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało: „Jakie formy współpracy, współdziałania policji z administracją samorządową w zwalczaniu zagrożeń na terenie miasta może Pani/Pan wskazać?" Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 54.

W odniesieniu do form współpracy administracji samorządowej z policją wypowiedzieli się także prezydenci miast, swoje opinie wyrazili w odpowiedziach na pytanie 9 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2). Pytanie to brzmiało: „Jakie formy przybiera współpraca na linii samorząd — policja". Odpowiedzi prezydentów przedstawiono w tabeli 55.

Prezydenci miast w swoich wypowiedziach odnosili się do tych samych form współpracy, o których mówili także komendanci. Na uwagę zasługują wypowiedzi prezydentów Katowic i Wrocławia. Prezydent Katowic oświadczył, że do takiej współpracy dochodzi już w trakcie opracowywania strategii miasta dotyczącej bezpieczeństwa, w której określa się budżet, cele, zadania i formy współpracy. Prezydent Wrocławia natomiast jako formę współpracy określił współdziałanie samorządu z policją w ramach miejskiego stanowiska zarządzania bezpieczeństwem we Wrocławiu oraz wspólne wykorzystywanie miejskiego monitoringu wizyjnego i inteligentnego systemu sterowania ruchem drogowym, który wdrożono we Wrocławiu w 2013 r.

Zarówno diagnozę komendantów miejskich, jak i prezydentów miast, potwierdzono w trakcie badań dokumentów. Badania dokumentów wskazały na istnienie takich form współpracy, jak:

— realizacja miejskich programów profilaktycznych i policyjnych programów prewencyjnych;
— udział straży miejskich jako komórek wchodzących w struktury miasta we wspólnych służbach z policją;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— udział straży miejskich i innych służb miejskich w zabezpieczeniach imprez masowych;
— finansowanie przez samorządy działań policji;
— wymiana informacji o zagrożeniach.

Tabela 54. Formy współpracy policji z administracją samorządową — wypowiedzi komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Współpraca ze Strażą Miejską w Częstochowie — wspólne partole • Wspólne wykorzystywanie monitoringu miejskiego przez straż miejską i policję • Udział w realizacji programów profilaktycznych • Promocja bezpiecznych zachowań • Omawianie spraw bezpieczeństwa w komisjach bezpieczeństwa — wymiana informacji
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Wspólna realizacja zadań odnoszących się do konkretnych przedsięwzięć • Realizacja programów miejskich • Wspólne patrolowanie terenów zagrożonych ze Strażą Miejską w Katowicach • Udział policji w zespołach interdyscyplinarnych przeciwdziałających przemocy w rodzinie, uzależnieniom i bezdomności • Współfinansowanie działań policji • Inwestowanie przez samorząd w infrastrukturę dla bezpieczeństwa
Komendant miejski Policji Krakowie
• Przekazywanie informacji o zagrożeniach • Współpraca w zakresie eliminowania zagrożeń • Współdziałanie ze służbami miejskimi — najczęściej ze Strażą Miejską w Krakowie • Współfinansowanie działań policji
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Udzielanie policji pomocy finansowej jako najistotniejsza forma współpracy • Szeroka współpraca ze Strażą Miejską w Łodzi • Realizacja wspólnych przedsięwzięć w ramach programów prewencyjnych • Przekazanie przez miasto budynków pod siedziby komisariatów
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Udzielanie finansowego wsparcia przez samorząd, co obecnie jest najważniejszą formą tego współdziałania • Wymiana informacji o zagrożeniach podczas spotkań z prezydentami miasta, na komisjach bezpieczeństwa i z radnymi • Współpraca z miastem na etapie tworzenia strategii bezpieczeństwa dla miasta • Tworzenie różnych programów prewencyjnych i profilaktycznych • Wspólna realizacja tych programów • Współpraca podczas zabezpieczeń imprez masowych • Szeroka współpraca ze Strażą Miejską we Wrocławiu

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 55. Formy współpracy policji z samorządem – opinie prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Wspólne patrole funkcjonariuszy Policji i Straży Miejskiej w Częstochowie • Tworzenie monitoringu wizyjnego miasta i jego wykorzystywanie • Inwestowanie miasta w infrastrukturę policji
Prezydent Katowic
• Do współpracy dochodzi już na etapie planowania strategii miasta w zakresie bezpieczeństwa, w trakcie tego planowania określa się budżet, cele, zadania i formy współpracy • Na etapie wykonania zaplanowanych strategii zadań dochodzi do faktycznej współpracy, na tej podstawie policji jest udzielana pomoc finansowa
Prezydent Krakowa
• Opiniowanie rozstrzygnięć personalnych podczas doboru kierownictwa w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie • Współpraca w ramach komisji bezpieczeństwa • Wspólna realizacja zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym • Wspólne zabezpieczenie różnych imprez masowych • Udzielanie wsparcia finansowego (moim zdaniem jednak to MSW powinno wziąć na siebie obowiązek zabezpieczenia funkcjonowania policji w odniesieniu do finansów, by nie przerzucać obowiązku realizacji tych potrzeb na inne podmioty)
Prezydent Łodzi
• Współfinansowanie działań policji, w tym zakupu samochodów i zakupów dla służb ponadnormatywnych • Realizacja wspólnych działań profilaktycznych • Realizacja przedsięwzięć edukacyjnych kierowana do dzieci i młodzieży • Realizacja wspólnych patroli funkcjonariuszy Straży Miejskiej i Policji w Łodzi
Prezydent Wrocławia
• Wzajemna wymiana informacji • Współdziałanie na miejskim stanowisku zarządzania bezpieczeństwem, gdzie są usytuowane wszystkie służby (policja, straż pożarna, straż miejska, pogotowie ratunkowe, wszystkie służby miejskie), • Współdziałanie podczas zabezpieczeń policyjnych, • Współfinansowanie działalności policji • Wspólna realizacja programów profilaktycznych i konkretnych przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa • Wykorzystywanie miejskiego monitoringu wizyjnego i inteligentnego systemu sterowania ruchem drogowym we Wrocławiu, który wdrożono w 2013 r.

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Najszerszą płaszczyzną współpracy między policją a samorządem jest wspólna realizacja miejskich programów profilaktycznych i policyjnych programów prewencyjnych. Miejskie programy profilaktyczne, jak pokazały badania dokumentów, wdrożono w Częstochowie, Katowicach, Krakowie i we Wrocławiu. Programy te przyjęto uchwałami rad miejskich. W Łodzi natomiast w latach 2008–2012 nie wdrożono miejskiego programu profilaktycznego, realizowano za to w tym czasie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wiele programów prewencyjnych, których autorem była Komenda Miejska Policji w Łodzi[121].

Na terenie Częstochowy był realizowany miejski program profilaktyczny zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2011–2014 „Bezpieczna Częstochowa". Program ten przyjęto uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 808/LXVII/2010 z 8 października 2010 r. Analiza jego treści pokazała, że głównym jego celem jest prowadzenie działań profilaktycznych przez odpowiednie wydziały urzędu miejskiego, przez podległe prezydentowi miasta podmioty niewchodzące do struktury urzędu, straże miejskie oraz policję. Program zakłada szerokie współdziałanie tych wszystkich podmiotów. Zakłada również podejmowanie inicjatyw własnych miasta w zakresie bezpieczeństwa, m.in. zakładanie kamer miejskiego monitoringu wizyjnego. W najszerszej części program jest adresowany do dzieci i młodzieży. W jego ramach funkcjonuje wiele podprogramów, a najważniejsze z nich to:

— „Pomagajmy sobie" — dotyczy zwiększenia liczby informacji uzyskiwanych przez policję o zagrożeniach;
— „Sąsiedzkie czuwanie" — dotyczy włączenia mieszkańców do reakcji na ujawnione naruszenia prawa;
— „Zero tolerancji" — dotyczy ograniczenia liczby przestępstw i wykroczeń przez reagowanie na wszystkie, nawet najdrobniejsze, przypadki naruszeń prawa;
— „Dealer" — dotyczy przeciwdziałania zjawisku narkomanii w szkołach;
— „Giełda pracy" — nastawiony na zmniejszenie skali bezrobocia w mieście;
— „Rozbite szyby" — dotyczy szybkiego reagowania przez wszystkie służby i mieszkańców na dewastowanie budynków;
— „Czyste miasto" — dotyczy poprawy estetyki ścisłego centrum miasta.

Ten miejski program profilaktyczny ma charakter restrykcyjno-represyjny, prewencyjny, porządkowy i promocyjno-informacyjny. Zakłada także ochronę dóbr kultury (Jasnej Góry). Dowodem na to, że najważniejszym realizatorem tego programu jest policja, jest fakt, że komendant miejski Policji w Częstochowie przesyła corocznie prezydentowi miasta sprawozdanie z jego realizacji[122]. Program zawiera także podstawę dofinansowania policji przez samorząd, przewiduje fundowanie nagród dla osób biorących udział w różnego rodzaju konkursach. Pomoc finansowa dla policji ze strony miasta jest elementem realizacji tego programu.

W Katowicach jest realizowany miejski program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Program ten jest przyjmowany co roku odrębną uchwałą. Program na 2012 r. przyjęto uchwałą Rady Miasta Katowice nr XIX/391/12 z 29 lutego 2012 r. Przedmiotem analizy były zapisy tego programu. Zakładał on podniesienie poziomu bezpieczeństwa,

[121] Sprawozdanie z realizacji działań profilaktycznych w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi z 15 marca 2013 r., l.dz. Em-502/1/12/13.

[122] Sprawozdanie za rok 2012 z 5 lutego 2013 r., l.dz. PR-273/1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zwłaszcza w aspekcie bezpieczeństwa publicznego, oraz dotyczył zwalczania przestępczości pospolitej i rozbójniczej. Głównym wykonawcą tego programu w tym zakresie była policja. Był on również nastawiony na angażowanie zarówno społeczeństwa, jak i pojedynczych obywateli w działania mające na celu niedopuszczenie do zaistnienia zagrożeń (uspołecznienie programu). Głównymi podmiotami zaangażowanymi w realizację programu były: Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego, Centrum Zarządzania Kryzysowego przy ul. Francuskiej 70, Straż Miejska, Miejski Zarząd Ulic i Mostów, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Zakład Zieleni Miejskiej, Wydział Edukacji, Kuratorium Oświaty, szkoły (podstawowe, gimnazja i średnie). W ramach tego programu funkcjonowały następujące podprogramy:

— „Bezpiecznie dziecko" i „Z bajką bezpieczniej" — promujący edukację dla bezpieczeństwa wśród dzieci;
— „Bezpieczna młodzież" — promujący edukację dla bezpieczeństwa wśród młodzieży;
— „Bezpieczny gimnazjalista" — promujący edukację dla bezpieczeństwa wśród gimnazjalistów;
— „Bezpieczna kobieta" — nastawiony na edukację zachowań obronnych przed zagrożeniami wśród kobiet;
— „I ja mogę zostać bohaterem" — mający na celu przełamywanie znieczulicy i podejmowania reakcji na zagrożenia;
— „Kibicuję *fair play*" — ten podprogram, dotyczący tematyki bezpiecznego kibicowania podczas meczów piłkarskich, został wyróżniony w 2012 r. pierwszą nagrodą ministra spraw wewnętrznych w ramach konkursu na temat bezpieczeństwa imprez masowych[123].

Podobnie jak w Częstochowie pod ten program była włączona cała problematyka związana z finansowaniem policji ze strony samorządu (wraz z harmonogramami pomocy finansowej, remontów komisariatów i zakupów sprzętu). Program obejmował również prowadzenie akcji sezonowych, jak: „Bezpieczna woda", „Bezpieczne ferie", „Bezpieczne wakacje", „Bezpieczna droga do szkoły". Na podstawie analizy treści zarówno tego programu, jak i innych programów miejskich, można powiedzieć, że katowicki program jest najbardziej szczegółowy ze wszystkich analizowanych. Do programu był dołączony szczegółowy harmonogram jego realizacji. W harmonogramie wymieniono wszystkie podmioty uczestniczące w realizacji poszczególnych zadań. Wskazano okresy sporządzania sprawozdań przez podmioty uczestniczące w programie i nakreślono terminy. Program przewidywał prowadzenie konkursów, współzawodnictwa, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Udział w nich był premiowany nagrodami fundowanymi przez miasto. Katowickie programy miejskie w latach 2009–2011 były przyjmowanie stosownymi uchwałami,

[123] Ferie zimowe „Kibicuję FAIR PLAY z bezpieczeństwem", Katowice dla odmiany, <http://www.katowice.eu/artykuly/6268,269,feriezimowe-kibicuje-fair-play-zbezpieczenstwem.htm>, dostęp: 15 kwietnia 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

także corocznie[124]. Na 2013 r. uchwalono bardzo podobny program przyjęty uchwałą Rady Miasta Katowice z 30 stycznia 2013 r.

Na terenie Krakowa uchwałą Rady Miasta Krakowa nr RM-XL-299/99 od 22 grudnia 1999 r. wdrożono miejski program profilaktyczny „Bezpieczny Kraków". Od 1999 r. program jest corocznie modyfikowany. Modyfikacje programu nie odbywają się przez podejmowanie uchwał, jak w przypadku programu katowickiego, ale przez coroczne przydzielanie określonej kwoty pieniędzy na realizację zadań w nim zawartych. Głównym założeniem programu jest poprawa stanu bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Policja w tym programie uczestniczy zwłaszcza przez moduł represyjno-restrykcyjny. W ramach tego modułu funkcjonują następujące podprogramy:

— „Zero tolerancji" — dotyczy bezwzględnej reakcji organów ścigania na każde przekroczenie prawa w miejscach publicznych;
— „Chrońmy młodzież" — dotyczy zapobiegania przestępczości i demoralizacji nieletnich;
— „Nasz dzielnicowy" — dotyczy inicjowania i wdrażania przez dzielnicowych przedsięwzięć prewencyjnych, informowania mieszkańców o zagrożeniach;
— „Dealer" — nastawiony na przeciwdziałanie produkcji i handlowi narkotyków;
— „Pomagajmy sobie" — dotyczy uaktywniania mieszkańców do zgłaszania faktów związanych z naruszeniami prawa;
— „Niebieska karta" — dotyczy pomocy rodzinom, w których jest stosowana przemoc;
— „Radar" — dotyczy prowadzenia wzmożonych kontroli przekroczeń prędkości na głównych ciągach komunikacyjnych miasta;
— „Koegzystencja" — dotyczy propagowania pożądanych zachowań na drodze przez pieszych i kierujących.

Program obejmuje również akcje sezonowe (bezpiecznie wakacje, ferie, bezpieczna droga do szkoły). W jego ramach są prowadzone konkursy i turnieje. Za udział w nich miasto przewiduje nagrody rzeczowe i finansowe[125]. W Krakowie w 2012 r. realizowano również odrębny program profilaktyczny na rzecz społeczności romskiej w Polsce, zakładający w szkołach krakowskich koegzystencję dzieci i młodzieży narodowości polskiej i romskiej[126].

W Łodzi w latach 2008–2012 nie prowadzono żadnego miejskiego programu profilaktycznego, w zamian za to realizowano wiele programów prewencyjnych opracowanych przez Komendę Miejską Policji w Łodzi. Z analizy treści

[124] Uchwała Rady Miejskiej w Katowicach nr XXXVI/750/09 przyjmująca program na rok 2009; uchwała Rady Miejskiej w Katowicach nr LIV/99/10 przyjmująca program na rok 2010; uchwała Rady Miejskiej w Katowicach nr VI/65/11 przyjmująca program na rok 2011.

[125] Pismo zastępcy naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 11 czerwca 2013 r., l.dz. MP796/16 — sprawozdanie z realizacji programu „Bezpieczny Kraków".

[126] Sprawozdanie z realizacji programu profilaktycznego na rzecz społeczności romskiej z 11 czerwca 2013 r., l.dz. MP-793/13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

sprawozdania z realizacji działań profilaktycznych w latach 2008–2012 wynika, że policja z udziałem Urzędu Miasta Łodzi i podległych mu komórek realizowała następujące programy:

— „Bezpieczna szkoła" — nastawiony na propagowanie bezpiecznych zachowań w szkołach;
— „Bezpieczna droga do szkoły" — realizowany od kilku lat, nastawiony na bezpieczeństwo dzieci poruszających się po drogach publicznych, zwłaszcza uczniów pierwszej kasy;
— „Jestem *fair*" — dotyczy propagowania postawy fair wśród kibiców, poza tym nastawiony na zwalczanie rasizmu, ksenofobi, antysemityzmu;
— „Chrońmy swoje mienie" — zakłada współpracę z MPK w celu przeciwdziałania kradzieżom w środkach komunikacji;
— „Wyścig samochodowy na ¼ mili o puchar komendanta miejskiego" — realizowany wspólnie ze strażą miejską, dotyczący propagowania bezpiecznych postaw w kierowaniu pojazdami, w tym rowerami i motorowerami;
— „Bezpieczne dziecko" — polegający na prowadzeniu etapowych konkursów z tematyki bezpiecznych zachowań;
— „Bezpieczny senior" — ma na celu chronienie ludzi starszych, by nie stawali się ofiarami przestępstw;
— „Strona internetowa" — utworzona przez policjantów z Wydziału Prewencji Kryminalnej, Nieletnich i Patologii, na której policjanci udzielają wskazówek i odpowiedzi na zapytania dotyczących bezpiecznych zachowań w szkole, rodzinie, na drodze i podczas imprez masowych.

Nagrody za udział w różnych konkursach, mimo że są to programy policyjne, finansuje Urząd Miasta Łódź[127].

Obecnie najważniejszym programem prewencyjnym w Łodzi jest program „Razem tworzymy bezpieczną Łódź", przyjętym do realizacji na lata 2012–2015, który zakłada współpracę w wielu przedsięwzięciach samorządu z policją oraz z innymi podmiotami pozapolicyjnymi[128].

Przedmiotem analizy w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu był miejski program poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego we Wrocławiu na lata 2009–2012. Został przyjęty uchwałą Rady Miasta Wrocławia nr XXV/902/08 z 16 października 2008 r. Zakładał współpracę policji, Urzędu Miasta Wrocławia, straży miejskiej, podmiotów podległych urzędowi miasta, MPK, państwowego inspektora sanitarnego, taksówkarzy i innych. Najważniejszymi elementami tego programu były takie podprogramy, jak:

— przygotowania do Euro 2012;
— „Stop kradzieżom", „Stop 24" — mający na celu ograniczenie przestępczości przeciwko mieniu;

[127] Sprawozdanie z działań profilaktycznych realizowanych przez policjantów Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012 z 17 kwietnia 2013 r., l.dz. EM-502/1/12/13.

[128] Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Karta rejestracyjna programu prewencyjnego „Razem tworzymy bezpieczną Łódź", Łódź, styczeń 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

— „Bezpieczny senior" — mający na celu chronienie ludzi starszych przed zagrożeniami;
— „Pomagajmy sobie" — dotyczy uaktywniania mieszkańców w reakcjach na naruszenia prawa;
— „Czyste miasto" — dotyczy dbałości o prządek w mieście, uczenia dzieci dbałości o porządek i segregacji śmieci;
— „Bezpieczna szkoła" — promowanie bezpiecznych zachowań w szkołach.

W ramach programu były prowadzone również podprogramy sezonowe (bezpieczne ferie, wakacje, bezpieczna woda, bezpieczna droga do szkoły). Program ten, podobnie jak te z innych miast, przewidywał prowadzenie konkursów, turniejów o bezpieczeństwie, na które były przeznaczone różnego rodzaju nagrody.

Inną podstawową formą współpracy jest współpraca policji ze strażą miejską. O tej formie mówili w wywiadach zarówno komendanci, jak i prezydenci miast. Straże miejskie, realizując zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku w mieście, każdego dnia pełnią służbę patrolową samodzielnie lub w patrolach mieszanych z policją. Współdziałanie policji i straży miejskiej opiera się na dwóch podstawach faktycznych. W Częstochowie, Krakowie i Łodzi między komendantami miejskimi Policji a prezydentami tych miast zostały podpisane stosowne porozumienia regulujące zasady współpracy między tymi dwoma służbami[129]. W przypadku Katowic i Wrocławia, jak ustalono, nie funkcjonują podobne porozumienia, a współpraca tych dwóch służb jest oparta na postanowieniach zawartych w programach profilaktycznych, o których była mowa. W programach profilaktycznych nakreślono zadania policji, straży miejskiej i wspólnie realizowane przez te dwie służby. Podstawą współpracy w tych miastach są również ogólne przepisy prawa regulujące współpracę policji ze strażami miejskimi w całej Polsce[130]. Ta forma współpracy w wybranych jednostkach Policji znajduje odbicie w zintegrowanych planach dyslokacji służby, a także w licznych planach zabezpieczeń policyjnych prowadzonych w ramach akcji, operacji i podoperacji. Była już o tym mowa w podrozdziale dotyczącym organizacji służb policyjnych i zabezpieczeń policyjnych.

[129] Porozumienie z 16 listopada 1999 r. zawarte między prezydentem miasta Częstochowy i komendantem miejskim Policji w Częstochowie w sprawie szczegółowych form współpracy policji i straży miejskiej; porozumienie z 10 maja 2011 r. zawarte między prezydentem miasta Krakowa a komendantem miejskim Policji w Krakowie w sprawie szczegółowych zasad współpracy policji i straży miejskiej na terenie miasta Krakowa; porozumienie z 4 września 2011 r. zawarte między prezydentem miasta Łodzi a komendantem miejskim Policji w Łodzi w sprawie szczegółowych zasad i sposobów współpracy policji i straży miejskiej.

[130] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez komendanta głównego Policji nadzoru nad działalnością straży, DzU nr 187, poz. 1943.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Prezydenci i komendanci w wywiadach wskazywali jeszcze inną formę współpracy, którą jest wymiana informacji dotyczących bezpieczeństwa w mieście między policją a urzędem miasta. Ta forma współpracy znajduje odbicie w treści dokumentów będących w dyspozycji komend miejskich. Wymiana informacji między policją a samorządem odbywa się przez bieżące i okresowe informowanie administracji samorządowej o zagrożeniach w mieście, o efektach pracy policji i o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Informacje te są zawarte w sprawozdaniach, jakie komendanci przesyłają prezydentom miast. Była już o tym mowa podczas omawiania tematyki zagrożeń. Wymiana informacji odbywa się także przez uczestnictwo komendantów miejskich lub przedstawicieli każdej komendy miejskiej Policji w komisjach bezpieczeństwa przy radach miast i prezydentach. W toku prac tych komisji komendanci, uczestnicząc w posiedzeniach, informują członków komisji i radnych o stanie bezpieczeństwa w mieście, o stanie realizacji wspólnych przedsięwzięć, zapoznają z wydarzeniami mającymi związek z bezpieczeństwem w mieście. Na komisjach jest także planowana realizacja przyszłych wspólnych przedsięwzięć[131].

Na uwagę zasługuje jeszcze jedna forma współpracy polegająca na wspólnym wykorzystaniu przez policję, straż miejską i urzędy miejskie miejskich monitoringów wizyjnych, które funkcjonują we wszystkich miastach z wyjątkiem Łodzi[132]. W Łodzi natomiast podstawowym rodzajem monitoringu jest monitoring policyjny związany z funkcjonowaniem stanowiska kierowania w ramach systemu Command Control[133].

W tym miejscu należy się odnieść jeszcze do współpracy policji z innymi podmiotami publicznymi na terenie wielkich miast na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku. Tematykę współpracy policji z innymi podmiotami publicznymi poruszono także podczas wywiadów z komendantami miejskimi Policji. Diagnozę komendantów odnoszącą się do tego zagadnienia przedstawiono w tabeli 56, zawierającej odpowiedzi na pytanie 17 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało: „Z jakimi innymi podmiotami publicznymi współpracuje policja i jakie są formy tej współpracy na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście?"

[131] Sprawozdanie z prac komisji bezpieczeństwa przy Radzie Miasta Katowice i prezydencie Katowic z 13 grudnia 2012 r., l.dz. ZW3770/12; pismo prezydenta miasta Łodzi z 6 czerwca 2011 r. adresowane do komendanta miejskiego Policji w Łodzi — zaproszenie do udziału w pracach komisji bezpieczeństwa; Sprawozdanie z prac komisji bezpieczeństwa i porządku funkcjonującej przy prezydencie miasta we Wrocławiu z roku 2011 z 1 lutego 2012 r.; zaproszenia do udziału w posiedzeniach komisji bezpieczeństwa adresowane do komendantów miejskich Policji w Częstochowie i Krakowie z roku 2012 sporządzone przez przewodniczących komisji bezpieczeństwa w tych miastach.

[132] Na podstawie analizy treści programów profilaktycznych odnoszących się do wykorzystania monitoringu wizyjnego; porozumienie z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie współdziałania w zakresie obsługi, zasad dostępu do zapisów oraz reakcji na zdarzenie ujawnione w obszarze działania systemu monitoringu wizyjnego w Częstochowie zawarte między komendantem miejskim Policji w Częstochowie a prezydentem miasta Częstochowa.

[133] Do wykorzystania monitoringu policyjnego funkcjonującego w ramach systemu Command Control odnosi się sprawozdanie z wyników osiągniętych przez Sztab Policji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z roku 2011 — styczeń 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 56. Współpraca policji z innymi podmiotami publicznymi — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Straż pożarna • Straż Graniczna • Uczelnie wyższe • Szkoły wszystkich typów • Straż Ochrony Kolei • Inspekcje sanitarna i budowlana • Straż Leśna • Harcerze • Straż miejska
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Straż miejska • KZK GOP w zakresie bezpieczeństwa w środkach komunikacji miejskiej • Uczelnie wyższe, przede wszystkim Uniwersytet Śląski • Media, w tym TVP3, telewizja śląska Silesia • Straż Ochrony Kolei • Stowarzyszenie Ratowników Medycznych • ZHP • WOPR Katowice
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Straż pożarna • Straż Ochrony Kolei • Żandarmeria Wojskowa • Straż Graniczna • Wojewódzkie ośrodki ruchy drogowego • Szkoły wszystkich typów • Straż miejska
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Podmiotów, z którymi współpracuje policja jest tak dużo, że w tym miejscu nie sposób ich wyliczyć • Na uwagę zasługuje jednak współpraca z bankami i firmami ubezpieczeniowymi
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Żandarmeria Wojskowa • Wojsko, Wyższa Szkoła Oficerska • Straż Graniczna • Uczelnie wyższe i szkoły • Placówki służby zdrowia • Straż miejska

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Komendanci w swoich odpowiedziach najczęściej odnosili się do następujących podmiotów, z którymi na co dzień prowadzą współpracę: Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Wojska Polskiego, uczelni

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wyższych, Straży Ochrony Kolei, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (WOPR), harcerzy.

Analiza dokumentów będących w dyspozycji wybranych komend miejskich pokazała, że w komendach obowiązują dwa schematy będące podstawą współpracy policji z innymi podmiotami. Pierwszy schemat polega na określeniu podstaw prawnych tej współpracy, dlatego komendanci miejscy w Częstochowie, Krakowie i Łodzi podpisywali wiele porozumień, umów o współpracy z różnymi podmiotami miejskimi, najczęściej porozumienia podpisywano ze strażą miejską, Służbą Ochrony Kolei, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Służbą Celną, Strażą Leśną, Służbą Ochrony Zabytków, z uczelniami wyższymi, WOPR, MZK i MPK, regionalnymi dyrekcjami lasów, harcerzami. W wypadku Komendy Miejskiej Policji w Łodzi komendant miejski podpisał 14 porozumień o współpracy z innymi podmiotami[134].

Drugi schemat współpracy policji z innymi podmiotami obowiązuje w komendach miejskich Policji w Katowicach i Wrocławiu. Komendanci miejscy z tych jednostek nie podpisywali szczegółowych porozumień z innymi podmiotami publicznymi, a współpracę podejmowali na podstawie ogólnych przepisów prawa regulujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów i ich współdziałanie z policją. Podstawą do współdziałania policji we wszystkich miastach były również postanowienia zawarte w programach profilaktycznych i prewencyjnych dotyczące wspólnej realizacji zadań w walce z zagrożeniami.

Faktyczna współpraca policji z innymi podmiotami publicznymi jest dokumentowana w planach zabezpieczeń imprez masowych. Analiza treści planów zabezpieczeń imprez masowych wskazywała na fakty takiej współpracy najczęściej ze strażami miejskimi, urzędami miast, Państwową Strażą Pożarną i Strażą Graniczną. Współpraca znajduje odbicie także w treści zintegrowanych planów dyslokacji służby w każdej z komend miejskich Policji, a także planów działań wzmożonych, podczas realizacji których wykorzystuje się te podmioty publiczne. Była już o tym mowa w podrozdziale dotyczącym organizacji służby w miastach i podrozdziale dotyczącym zabezpieczeń policyjnych.

Najważniejszą formą współpracy samorządów z policją, zdaniem komendantów miejskich, jest obecnie współfinansowanie przez samorząd terytorialny działań policji. Ze względu na wagę tego zagadnienia zostanie szczegółowo omówione w następnym podrozdziale.

Podstawą pokazanych tu form współdziałania policji z samorządem i innymi podmiotami publicznymi jest stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach, a ściślej — dążenie zarówno policji, jak i administracji samorządowej do jego ciągłej poprawy.

---

[134] Na podstawie analizy treści porozumień zawieranych przez komendantów miejskich w Częstochowie, Krakowie i Łodzi (ze względu na bardzo dużą liczbę tych porozumień nie będą one tu przytaczane).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

6.8. Formy i wysokość wsparcia finansowego i rzeczowego przekazywanego policji przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne

Charakterystykę form współpracy policji z samorządem polegającej na udzielaniu wsparcia finansowego policji przez samorządy rozpocznie zaprezentowanie wypowiedzi komendantów miejskich na ten temat. Komendanci wyrazili swoją opinię w odpowiedziach na pytanie 19 (załącznik 1), które brzmiało: „Z jakimi formami pomocy finansowej ze strony samorządu terytorialnego spotkał/spotkała się Pani/Pan w toku zarządzania tutejszą komendą miejską Policji?" Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 57.

Tabela 57. Formy pomocy finansowej dla policji ze strony samorządu — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Darowizny rzeczowe lub finansowe, wielkość tej pomocy jest jednak bardzo mała z powodu kłopotów finansowych miasta
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Pomoc pieniężna przekazywana na remonty komisariatów, na adaptację budynków pod komisariaty • Zakup służb ponadnormatywnych • Zakup taboru samochodowego • Nagrody dla policjantów
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Pomoc w przedsięwzięciach budowlanych i remontowych • Finansowanie służb ponadnormatywnych • Zakupy sprzętu • Pomoc finansowa w organizowaniu wspólnych przedsięwzięć szkoleniowych i działań profilaktycznych • Fundowanie nagród dla policjantów wyróżniających się w różnych konkursach
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Na zakup służb ponadnormatywnych • Remonty komisariatów • Liczne zakupy sprzętu wyposażenia policyjnego • Zakupy sprzętu teleinformatycznego • Nagrody dla policjantów w ramach różnych konkursów • Przekazywanie policji budynków miejskich w tzw. użyczenie
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Zakup służb ponadnormatywnych — jest to najważniejsza obecnie forma pomocy finansowej • Zakupy sprzętu i wyposażenia policjantów • Poprawa infrastruktury • Programy prewencyjne

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Pytanie 19 adresowane do komendantów zostało jeszcze skonkretyzowane przez pytanie 20 (załącznik 1), które brzmiało: „Czy może Pani/Pan wskazać konkretne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

cele, na jakie przeznaczana była pomoc finansowa dla policji ze strony samorządów terytorialnych?" Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 58.

Tabela 58. Cele pomocy finansowej dla policji ze strony samorządów — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Poprawa infrastruktury • Zakup pojazdów służbowych
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Rewitalizacja i remonty siedzib komisariatów • Służby ponadnormatywne to jeden z najważniejszych celów przeznaczania tej pomocy • Wymiana sprzętu transportowego policji • Finansowanie zadań programowych związanych z profilaktyką • Finansowanie kampanii edukacyjnych • Nagrody dla policjantów • Zakup sprzętu informatycznego • Rozbudowa monitoringu miejskiego, z którego korzysta policja i Miejskie Centrum Zarządzania
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Współfinansowanie remontów co najmniej trzech komisariatów • Remonty dyżurek w poszczególnych komisariatach • Pomoc finansowa na różnego rodzaju nagrody i inne elementy w działaniach profilaktycznych • Służby ponadnormatywne
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Remonty obiektów — komisariatów • Adaptacja obiektu pod planowane przeniesienie komisariatu I • Zakup służb ponadnormatywnych, na to obecnie idzie największa dotacja, gdyż znajduje to natychmiastowe odbicie w poprawie bezpieczeństwa w mieście • Zakup 10 samochodów nieoznakowanych — tego dotyczyła dotacja w 2012 r., natomiast w 2013 r. miasto sfinansowało także zakup 10 samochodów, co jest zapisane w uchwale
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• 750 tys. na zakup sprzętu informatycznego • Od 750 tys. zł do miliona na realizację programu związanego ze zwalczaniem rasizmu i ksenofobii • Służby ponadnormatywne • Różnorodny sprzęt dla policji

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Najważniejszy cel, na jaki jest przeznaczana pomoc finansowa dla policji, to zakup służb ponadnormatywnych. Do tego celu odnieśli się wszyscy komendanci, z wyjątkiem komendanta miejskiego z Częstochowy (tam nie było pomocy udzielanej na ten cel, o czym będzie dalej mowa). Zdaniem komendanta miejskiego w Łodzi pomoc przeznaczana na ten cel przynosi natychmiastowy efekt w postaci poprawy stanu bezpieczeństwa w mieście. Wszyscy komendanci odnosili się także do zakupów sprzętu, samochodów, do remontów i inwestycji w obiektach policyjnych. Komendanci miejscy z Katowic, Lodzi i Wrocławia jako cel wskazali również finansowanie programów profilaktycznych, a dodatkowo komendant z Katowic jako cel tej pomocy określił inwestowanie samorządu w miejski system

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

monitoringu wizyjnego i w Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego nazywane popularnie „Centrum Zarządzania Miastem", ponieważ z tych narzędzi miejskich korzysta także policja.

W każdej z badanych komend miejskich przeanalizowano dokumenty świadczące o wsparciu finansowym dla policji ze strony samorządu terytorialnego. Należy przypomnieć, że w myśl obowiązujących przepisów wynikających z ustawy o Policji komendanci miejscy nie są uprawnieni (ponieważ nie są dysponentami finansowymi III stopnia) do zawierania umów, porozumień w sprawach dotacji dla policji, czy to w formie finansowej, czy rzeczowej. Uprawnienia takie mają komendanci wojewódzcy Policji. Każdy fakt pomocy finansowej dla policji wymaga sporządzenia stosownej umowy, porozumienia. Umowy z samorządem są zawierane przez komendantów wojewódzkich Policji. Dotacje finansowe są przekazywane na fundusz celowy „wsparcia policji", który funkcjonuje przy komendach wojewódzkich. W porozumieniach, umowach jest określone, do jakiej jednostki dana pomoc musi trafić i na jaki cel (fundusz celowy)[135].

W wybranych komendach miejskich przeanalizowano treść materiałów źródłowych dokumentujących pomoc finansową dla policji ze strony samorządów. Analizą objęto materiały dotyczące udzielanej pomocy z lat 2008–2012. W niektórych jednostkach analizowano materiały źródłowe w postaci umów i porozumień, aneksów do nich zwieranych między osobami reprezentującymi samorząd terytorialny a komendantami wojewódzkimi. Tak było w przypadku Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i Komendy Miejskiej Policji w Krakowie. W Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie i Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi opierano się na sprawozdaniach sporządzonych w tych jednostkach, pokazujących rozmiary pomocy i konkretne cele, na które była ona przeznaczana. W Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu podstawą analizy były rozliczenia — sprawozdania z wykonania celów objętych każdą dotacją z osobna w poszczególnych latach. W związku z tym, że poszczególne dotacje przekazywane każdej z komend dotyczyły dziesiątków różnych celów, których nie sposób przedstawić w pracy, pogrupowano te dotacje tematycznie w następujące bloki — pozycje:

— zakupy pojazdów,
— inwestycje i remonty,
— płatne służby ponadnormatywne,
— sprzęt i wyposażenie,
— nagrody dla policjantów.

W przypadku Komendy Miejskiej Policji w Łodzi dotacje w latach 2008–2009 objęły również koszty utrzymania służby kandydackiej, która była utrzymywana do pełnienia służb patrolowych na terenie miasta.

Dotacje w pozycji „zakupy pojazdów" obejmują środki przekazane przez samorząd na zakupy zarówno pojazdów dotowanych całkowicie przez samorząd,

[135] Była już o tym mowa w części teoretycznej pracy, w rozdziale 3.5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jak i pojazdów zakupionych w systemie 50/50 (50% wartości pojazdu przekazuje samorząd, a 50% — Komenda Główna Policji). W pozycji „inwestycje i remonty" zawarto: wszelkie modernizacje, adaptacje, remonty, budowy jednostek organizacyjnych danych komend miejskich Policji, jak również zakupy terenów pod budowę obiektów policyjnych. W pozycji „sprzęt i wyposażenie" policja otrzymała dotacje obejmujące: zakupy sprzętu komputerowego, łączności, wyposażenia policjantów, paliwa, zakupy materiałów i techniki biurowej. W wykazach nie ujęto kosztów modernizacji, remontów komisariatów funkcjonujących w obiektach, których właścicielem są samorządy, a przekazują je policji w użyczenie, jak w wypadku samorządu katowickiego. Wyliczając wysokość dotacji ze strony samorządu dla komendy wrocławskiej, nie uwzględniono kosztów remontu i adaptacji budynku przy ul. Sołtysowickiej 21 we Wrocławiu, który jest aktualnie największą siedzibą tej komendy. Komenda miejska otrzymała ten budynek od samorządu wrocławskiego całkowicie wyremontowany, wyposażony, do zasiedlenia, nie na własność, a w tzw. użyczenie. Przekazanie tego budynku to także wielomilionowy wkład samorządu w sferę bezpieczeństwa miasta Wrocławia[136]. W wykazach obrazujących pomoc finansową dla policji nie ujęto także wydatków samorządów na sfinansowanie miejskich programów profilaktycznych i policyjnych programów prewencyjnych. W tabelach 59–63 przedstawiono wartość tej pomocy w latach 2008–2012, w odniesieniu do każdej z komend miejskich, według wcześniej omówionych pozycji.

Komenda Miejska Policji w Częstochowie w tym pięcioletnim okresie otrzymała znikomą pomoc finansową ze strony samorządu, co nie wymaga przedstawienia w formie tabelarycznej. W latach 2008–2012 samorząd częstochowski przekazał tylko dwie dotacje, tj. w 2009 r. kwotę 40 tys. zł przeznaczoną na remonty i inwestycje oraz w 2012 r. — dotację w wysokości 25 tys. zł na zakup pojazdu służbowego (motocykla)[137].

Wartość dotacji ze strony samorządu katowickiego dla Komendy Miejskiej Policji w Katowicach przedstawiono w tabeli 59[138]. Jak widać najwyższą ogólną

[136] Umowa użyczenia nr 3 z 14 listopada 2012 r. zawarta między wiceprezydentem Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

[137] Sprawozdanie Darowizny finansowe i rzeczowe przyjęte na konto WFWP w latach 2008–2012, z 15 lutego 2013 r., sporządzone przez zespół finansów i zaopatrzenia Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie z 15 lutego 2013 r.

[138] Na podstawie porozumień między samorządem a policją w Katowicach: WZK. II.MM-1/02/08 z 14 marca 2008 r.; WZK.II.MM-1/04/08 z 19 maja 2008 r.; WZK.II.MC-1/08 z 10 czerwca 2008 r.; WZK.II.MM-1/06/08 z 21 lipca 2008 r.; WZK.II.MM-2/06/08 z 9 lipca 2008 r.; WZK.II.MM-1/11/08 z 27 listopada 2008 r.; WZK.II.MM-1/04/09 z 21 maja 2009 r.; WZK.II.MC-1/09 z 2 lutego 2009 r.; WZK.II.JP-1/10 z 31 marca 2010 r.; WZK.II.MM-1/04/10 z 23 kwietnia 2010 r.; WZK.II.MM-1/05/10 z 13 lipca 2010 r.; WZK.II.MM-4/04/11 z 4 maja 2011 r.; WZK.II.MM-5/04/11 z 18 kwietnia 2011 r.; WZK.JP-4/11 z 29 kwietnia 2011 r.; WZK. II.MM-11/2012 z 8 maja 2012 r.; WZK.II.MM-10/2012 z 26 marca 2012 r.; WZK.II.MM--JP.13/2012 z 30 marca 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

kwotę dotacji na wszystkie cele przekazano w 2008 r., najmniejszą zaś w 2009 r. Największe kwoty przeznaczono tu na: inwestycje i remonty, sprzęt i wyposażenie. Łączna suma dotacji wyniosła w przypadku tej komendy 5 363 378 zł.

Tabela 59. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Katowicach od samorządu w latach 2008–2012 (w PLN)

Cele dotacji	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Zakupy pojazdów	385 000	225 000	—	—	—
Inwestycje i remonty	250 000	—	630 000	164 000	700 630
Płatne służby ponadnormatywne	35 000	200 000	120 000	120 000	205 000
Sprzęt i wyposażenie	1 412 000	—	—	71 748	—
Nagrody dla policjantów	190 000	—	110 000	110 000	110 000
Suma	2 597 000	425 000	860 000	465 748	1 015 630
Suma ogółem z lat 2008–2012	5 363 378				

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wartość dotacji przekazanych przez samorząd krakowski dla Komendy Miejskiej Policji w Krakowie przedstawiono w tabeli 60[139]. W przypadku tej komendy największą łączną wartość dotacji odnotowano w 2009 r., najmniejszą zaś w 2011 r. Najwięcej środków przeznaczono na inwestycje i remonty, na zakupy pojazdów, sprzętu i wyposażenia. W tym okresie nie zanotowano dotacji przeznaczonej na nagrody dla policjantów.

[139] Porozumienie z 31 marca 2008 r. zawarte między gminą Kraków a policją reprezentowaną przez małopolskiego komendanta wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 22 kwietnia 2008 r., aneksem nr 2 z 2 lipca 2008 r., aneksem nr 3 z 28 października 2008 r., aneksem nr 5 z 11 grudnia 2008 r.; porozumienie z 23 lutego 2009 r. zawarte między gminą Kraków a policją reprezentowaną przez małopolskiego komendanta wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 2 z 6 lipca 2009 r., aneksem nr 3 z 21 października 2009 r., aneksem nr 4 z 2 grudnia 2009 r.; porozumienie z 17 marca 2010 r. zawarte między gminą Kraków a policją reprezentowaną przez małopolskiego komendanta wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 10 czerwca 2010 r., aneksem nr 2 z 8 października 2010 r.; porozumienie z 30 marca 2011 r. zawarte między gminą Kraków a policją reprezentowaną przez małopolskiego komendanta wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 26 maja 2011 r., aneksem nr 2 z 28 lipca 2011, aneksem nr 3 z 12 grudnia 2011 r.; wykaz środków finansowych dla Komendy Miejskiej Policji w Krakowie na podstawie zawartych porozumień między gminą Kraków a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie za rok 2012, sporządzony przez naczelnika Wydziału Wspomagającego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 16 kwietnia 2013 r., l.dz. MU-237/2/2013/DB.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 60. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Krakowie od samorządu w latach 2008–2012 (w PLN)

Cele dotacji	Lata				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Zakupy pojazdów	323 500	340 000	10 000	40 000	207 500
Inwestycje i remonty	55 000	179 000	322 700	215 000	90 000
Płatne służby ponadnormatywne	10 300	34 000	35 400	49 600	29 600
Sprzęt i wyposażenie	373 500	597 500	312 800	345 500	380 700
Nagrody dla policjantów	—	—	—	—	—
Suma dotacji w każdym roku	762 300	1 150 500	680 900	650 100	707 800
Suma wszystkich dotacji z lat 2008–2012	3 951 600				

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wartość dotacji przekazanych przez samorząd łódzki dla Komendy Miejskiej Policji w Łodzi przedstawiono w tabeli 61[140]. Największą wartość dotacji w wypadku tej komendy odnotowano w 2011 r., najniższą zaś — w 2012 r. Najwięcej pieniędzy samorząd łódzki przeznaczył na inwestycje, remonty, zakupy pojazdów i na zakup płatnych służb ponadnormatywnych.

Tabela 61. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Łodzi od samorządu w latach 2008–2012 (w PLN)

Cele dotacji	Lata				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Zakupy pojazdów	1 850 000	1 000 000	—	300 000	325 000
Inwestycje i remonty	—	2 518 160	3 832 000	4 795 000	1 035 000
Płatne służby ponadnormatywne	600 000	800 000	1 000 000	1 000 000	756 000
Sprzęt i wyposażenie	100 000	348 550	—	—	—
Nagrody dla policjantów	50 000	50 000	50 000	50 000	—
Koszt zakupu służby kandydackiej	1 600 000	127 000	—	—	—
Suma	4 200 000	4 843 710	4 882 000	6 145 000	2 116 000
Suma ogółem z lat 2008–2012	22 186 710				

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

[140] Zestawienie zatwierdzonych w budżecie miasta wydatków na potrzeby Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012 — opracowanie własne naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wartość dotacji przekazanych przez samorząd wrocławski dla Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu przedstawiono w tabeli 62[141]. Największą wartość dotacji we wrocławskiej komendzie miejskiej zanotowano w 2011 r., najniższą zaś — w 2012 r. Najwięcej pieniędzy samorząd przeznaczył na: inwestycje i remonty, zakupy pojazdów, sprzętu i wyposażenia.

Tabela 62. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu od samorządu w latach 2008–2012 (w PLN)

Cele dotacji	Lata				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Zakupy pojazdów	2 000 000	1 000 000	—	407 280	90 000
Inwestycje i remonty	1 150 000	1 811 317	1 000 000	4 129 632	—
Płatne służby ponadnormatywne	131 000	498 600	294 200	480 000	—
Sprzęt i wyposażenie	536 230	736 620	337 000	384 316	200 000
Nagrody dla policjantów	—	7 000	39 300	50 000	—
Suma	3 817 230	4 053 537	1 670 500	5 451 228	290 000
Suma ogółem z lat 2008–2012	15 282 495				

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Sumę dopłat dla poszczególnych komend przedstawiono w tabeli 63. Z tego porównania widać, że najwięcej środków na zakupy pojazdów w tym pięcioletnim okresie przekazały samorządy w Łodzi i we Wrocławiu. Najwięcej środków na inwestycje i remonty przekazał samorząd wrocławski. Najwięcej środków na płatne służby ponadnormatywne przeznaczył samorząd w Łodzi. Najwyższe kwoty przeznaczone na zakupy sprzętu i wyposażenia przekazał samorząd wrocławski, najwięcej zaś nagród dla policjantów — samorząd katowicki. Zbiorczo w ujęciu graficznym całkowitą wartość dotacji w pięcioletnim okresie dla wybranych komend przedstawiono na rysunku 16.

[141] Sprawozdanie z umowy nr 5/U/WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1; sprawozdanie z umowy nr 22/U/WBZ/2008; sprawozdanie z umowy nr 5/U/WBZ/2008; sprawozdanie z umowy nr 6/U/WBZ/2008 wraz aneksem nr 1; sprawozdanie z umowy nr 31/U//WBZ/2008; sprawozdanie z umowy nr 34/U/WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1 i aneksem nr 2; sprawozdanie z porozumienia nr10//U/WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1; sprawozdanie dotyczące umowy nr 7/U/WBZ/2009; sprawozdanie z porozumienia nr 11/U//WBZ/2009; sprawozdanie z umowy nr 34/U/WBZ/2009; sprawozdanie z porozumienia nr 31/U/WBZ/2009; sprawozdanie z umowy nr 21/U/WBZ/2009; sprawozdanie z umowy nr 13/U/WBZ/2009; sprawozdanie z umowy nr 7/U/WBZ/2010; sprawozdanie z porozumienia nr 65/U/WBZ/2010; sprawozdanie z porozumienia nr 75/U/WBZ/2010; sprawozdanie z umowy nr 5/U/WBZ/2010; sprawozdanie z porozumienia nr 1/U/WBZ/2010; sprawozdanie z umowy nr U/PP/1/2011; sprawozdanie z porozumienia nr 5/U/WBZ/2011; sprawozdanie z umowy nr 6 U/WBZ/2011 wraz z aneksami nr 1, nr 2, nr 3, nr 4; sprawozdanie z umowy nr 7/U/WBZ/2011 wraz z aneksem nr 1; sprawozdanie z umowy nr 11 U/WBZ/2011 wraz z aneksem nr 1; sprawozdanie z porozumienia nr 19/U/WBZ/2011; sprawozdanie z umowy nr 29/U/WBZ/2012; sprawozdanie z umowy nr 6/U/WBZ/2012.

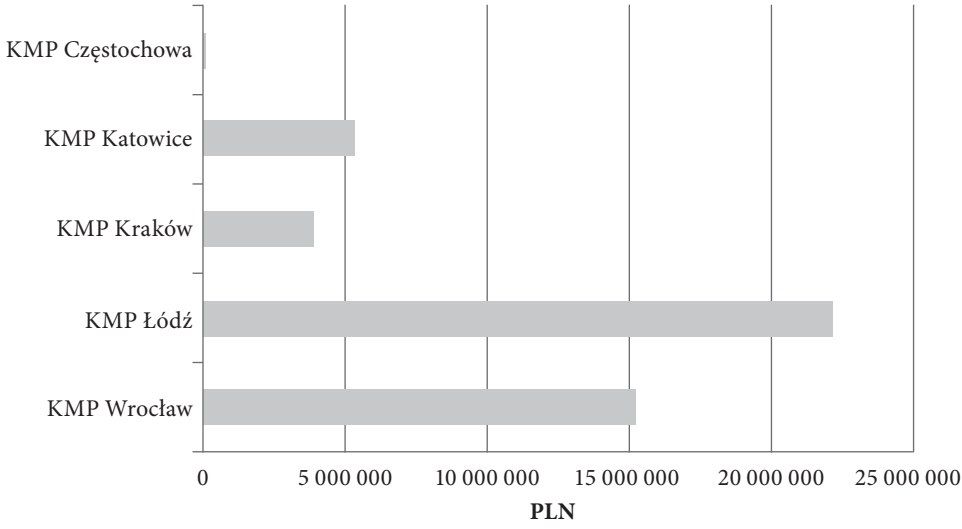
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 63. Suma dotacji w latach 2008–2012 dla poszczególnych komend miejskich Policji (w PLN)

Cele dotacji	Komenda Miejska Policji w Częstochowie	Komenda Miejska Policji w Katowicach	Komenda Miejska Policji w Krakowie	Komenda Miejska Policji w Łodzi	Komenda Miejska Policji we Wrocławiu
Zakupy pojazdów	25 000	620 000	921 000	3 475 000	3 497 280
Inwestycje i remonty	40 000	1 744 630	861 700	12 180 160	8 090 949
Płatne służby ponadnormatywne	—	995 000	158 900	4 156 000	1 403 800
Sprzęt i wyposażenie	—	1 483 748	2 010 000	448 550	2 194 166
Nagrody dla policjantów	—	520 000	—	200 000	96 300
Koszt zakupu służby kandydackiej	—	—	—	1 727 000	—

Źródło: opracowano na podstawie badań

Rysunek 16. Wydatki poszczególnych miast na policję w latach 2008–2012



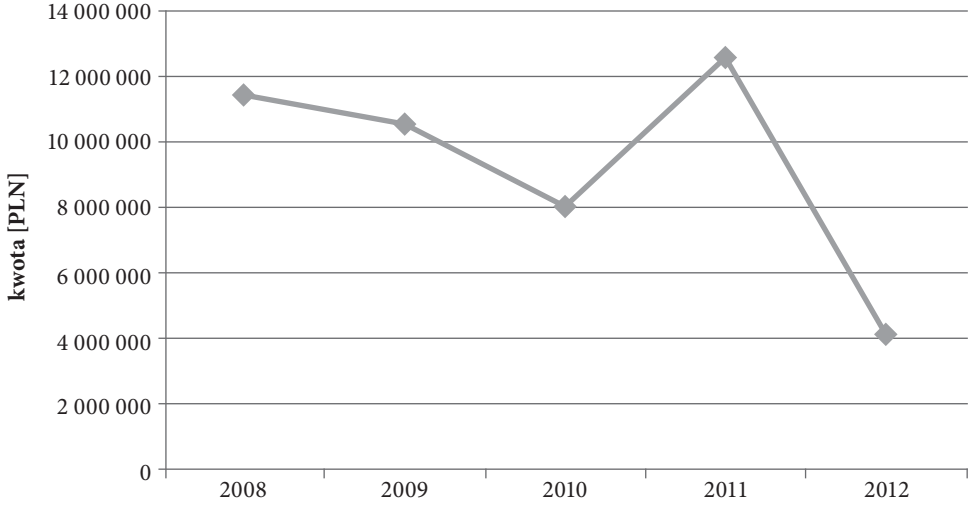
Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Na podstawie danych przedstawionych na rysunku 16 można powiedzieć, że najwięcej środków na policję przeznaczył samorząd łódzki. Łączna kwota dotacji dla policji wyniosła tam 22 186 710 zł. Na drugim miejscu pod względem wielkości kwoty dotacji znalazł się samorząd wrocławski — 15 282 495 zł. Najwyższa kwota dotacji, którą przeznaczył na policję samorząd łódzki w tym okresie, przełożyła się na istotną poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście, co pokazują łódzkie dane statystyczne o stanie bezpieczeństwa w tym mieście. Wysokość

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zsumowanych dopłat dla wybranych komend miejskich z budżetów miast przedstawiono na rysunku 17.

Rysunek 17. Wysokość zsumowanych dopłat z budżetu miast dla wybranych komend miejskich Policji w latach 2008–2012



Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych

Należy zadać pytanie, czy pomoc samorządu terytorialnego dla policji istotnie wpływa na poprawę skuteczności jej funkcjonowania w wielkich miastach. Swoją ocenę tego problemu przedstawili komendanci miejscy w odpowiedziach na pytanie 21 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1), które brzmiało: „Czy Pani/Pana zdaniem zakres pomocy finansowej dla policji ze strony samorządu ma istotny wpływ na poprawę jej skuteczności w jej walce z zagrożeniami?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" oraz pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o uzasadnienie i podanie przykładów". Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 64.

Wszyscy komendanci miejscy, z wyjątkiem komendanta miejskiego Policji w Częstochowie, w swoich wypowiedziach potwierdzili, że istnieje wyraźny związek między pomocą finansową udzielaną policji przez samorządy a stanem bezpieczeństwa w mieście. Dzięki tej pomocy z roku na rok spada liczba zagrożeń w miastach. Pomoc przyczynia się do poprawy skuteczności policji. Komendant miejski w Łodzi wskazał, że dzięki finansowaniu płatnych służb przez samorządy w rejonach zagrożonych jest znacznie więcej policji, a policjanci są bardziej widoczni dla mieszkańców. Komendant miejski Policji w Częstochowie natomiast stwierdził, że w przypadku jego komendy pomoc była tak mała, że nie można mówić o wpływie tej pomocy na bezpieczeństwo.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 64. Wpływ pomocy finansowej ze strony samorządu na poprawę skuteczności działania policji — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Pomoc finansowa w wymiernym stopniu nie zaistniała, dlatego nie można w przypadku Częstochowy mówić o wpływie pomocy na bezpieczeństwo
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Pomoc finansowa ze strony urzędu miejskiego jest istotna, bez tej pomocy nie byłoby dzisiejszych efektów w zakresie zmniejszenia zagrożeń w mieście • Pomoc ta ma wielki wpływ na spadek zagrożeń w mieście, co obserwujemy ciągle od kilku lat
Komendant miejski Policji w Krakowie
• W 2012 r. pomoc finansowa ze strony samorządu była niewielka, jest zapowiedź, że w2013 r. pomoc ta będzie miała istotne znaczenie dla działania Policji • Pomoc finansowa jest bardzo istotna, zawłaszcza w prowadzeniu działań profilaktycznych
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Pomoc miasta przekłada się istotnie na poprawę skuteczności pracy policji • Przez dofinansowanie służb płatnych w rejonach zagrożonych jest znacznie więcej policji, przez co jest mniej przestępstw, a tym samym jest lepsza skuteczność policji • Wszelka poprawa warunków pracy policji odbija się na poprawie jej skuteczności • Dzięki tej pomocy policjanci są bardziej widoczni dla mieszkańców miasta (ponadto wydałem polecenie pełnienia służb patrolowych w kamizelkach odblaskowych)
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Wsparcie finansowe ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa w mieście • Wsparcie to powinno być i musi być, gdyż zapewnienie bezpieczeństwa kosztuje • Wsparcie finansowe ze strony samorządu to w przypadku tego miasta istotny czynnik wpływający na poprawę bezpieczeństwa.

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Opinie komendantów miejskich w odniesieniu do znaczenia i wartości pomocy finansowej ze strony samorządu dla policji zostały uzupełnione odpowiedziami prezydentów miast na pytanie 12 (załącznik 2), które brzmiało „Czy Pani/Pana zdaniem współpraca na linii samorząd — policja przynosi wymierne efekty dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" i pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o uzasadnienie i podanie przykładów". Odpowiedzi prezydentów przedstawiono w tabeli 65.

Wszyscy prezydenci udzielili odpowiedzi twierdzących. Wszyscy stwierdzili, że współpraca samorządów z policją przynosi znaczące korzyści dla poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. Wypowiedzi prezydentów w znacznej części są tożsame z wypowiedziami komendantów, którzy ocenili tę współpracę. Dzięki niej, zdaniem prezydenta Łodzi, mieszkańcy mają mniej obaw przed zagrożeniami i lepiej oceniają skuteczność policji. Inne stanowisko zaprezentował jedynie prezydent miasta Krakowa, jego zdaniem trudno jest obiektywnie wyliczyć, na ile ta współpraca przyczynia się do poprawy stanu bezpieczeństwa. Prezydent Wrocławia, mimo pozytywnej oceny tej współpracy, stwierdził, że nie ma obecnie przepisów prawa, które by precyzyjnie określały jej zasady.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 65. Wpływ współpracy samorządu z policją na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Współpraca przynosi efekty, zwłaszcza przez współdziałanie funkcjonariuszy Policji i Straży Miejskiej w Częstochowie oraz wykorzystanie monitoringu miejskiego przez policję
Prezydent Katowic
• Dzięki pomocy finansowej i współpracy na tej linii spadło zagrożenie przestępczością • Mieszkańcy wykazują mniejszy poziom obaw przed zagrożeniami i lepiej oceniają skuteczność policji • Wygląd i wyposażenie komisariatów istotnie się poprawiło z wydatną pomocą miasta
Prezydent Krakowa
• Moim zdaniem jest trudno obiektywnie wyliczyć, na ile ta współpraca przyczynia się do poprawy stanu bezpieczeństwa
Prezydent Łodzi
• Tylko dobra współpraca może przynieść wymierne efekty dla bezpieczeństwa • Gdy miasto przekazuje pieniądze na służby ponadnormatywne, to jednocześnie prosi policję o uwzględnienie oczekiwań miasta co do dyslokacji służb • Efekty pomocy miasta chociażby przez pryzmat służb dodatkowych widać naocznie
Prezydent Wrocławia
• Współpraca przynosi bardzo dobre efekty, ale tylko wtedy, kiedy te dwa podmioty chcą ze sobą współpracować • Podstawą współpracy powinny być przepisy prawa, a takich dzisiaj brak; nie ma przepisów, które by określały precyzyjnie zasady tej współpracy

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Diagnoza prezydentów miast na temat znaczenia współpracy samorządów z policją została pogłębiona w odpowiedziach na pytanie 13 (załącznik 2), które brzmiało: „Jakie inicjatywy własne podejmuje administracja samorządowa na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku w mieście?" Odpowiedzi prezydentów przedstawiono w tabeli 66.

Prezydenci jako najważniejszą inicjatywę samorządu z zakresu bezpieczeństwa miasta wskazywali budowanie i realizowanie programów profilaktycznych, działań edukacyjnych. Prezydenci Częstochowy, Katowic i Wrocławia w wypowiedziach odnosili się do budowy i rozbudowy monitoringów miejskich, do inwestycji poprawiających bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Dodatkowo prezydent Wrocławia odniósł się do oświetlenia miejsc niebezpiecznych, do budowania w mieście inteligentnego systemu zarządzania ruchem drogowym oraz do wybudowania i funkcjonowania Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w którym zlokalizowano Centrum Zarządzania Ruchem Drogowym i Transportem Publicznym.

Podsumowując współpracę policji z samorządem, można powiedzieć, że ma ona istotny wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w wybranych miastach. Bezpieczeństwo w miastach poprawia się dzięki działaniom własnym policji,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

dzięki pomocy udzielanej policjantom ze strony samorządu oraz w wyniku podejmowanych inicjatyw własnych samorządu w sferze bezpieczeństwa w mieście.

Tabela 66. Inicjatywy własne samorządu na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku w mieście — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Budowa i dalsza rozbudowa monitoringu miejskiego • Inwestycje w bezpieczeństwo ruchu drogowego • Montaż monitoringu w tramwajach i innych środkach komunikacji publicznej
Prezydent Katowic
• Prowadzenie programów profilaktycznych dotyczących bardzo wielu dziedzin, w których występują zagrożenia • Podejmowanie różnych inwestycji na drogi, na ich oznakowanie i bezpieczeństwo w ruchu • Najważniejszą inwestycją było zbudowanie Miejskiego Centrum Zarządzenia Kryzysowego, w którym służbę pełnią policjanci, strażnicy miejscy, straż pożarna • Budowa i rozbudowa monitoringu miejskiego • Oświetlenie terenu • Podejmowanie inicjatyw w zakresie zabezpieczenia studzienek telekomunikacyjnych przed kradzieżami, zorganizowanie kontroli w punktach skupu złomu
Prezydent Krakowa
• Wkładem własnym miasta jest dbałość o szeroko pojęty porządek publiczny w mieście • Uważam, że sprawy bezpieczeństwa należą do policji, a sprawy porządku publicznego do miasta, co jest realizowanie przez Straż Miejską w Krakowie
Prezydent Łodzi
• Miasto koncentruje się przede wszystkim na przedsięwzięciach profilaktycznych i edukacyjnych adresowanych do dzieci i młodzieży, mających na celu uczenie dzieci odpowiednich zachowań oraz jak unikać zagrożeń, uczenie odpowiednich zachowań w ruchu drogowym • Prowadzenie szeroko pojętej edukacji dla bezpieczeństwa, a w jej ramach prowadzenie różnego rodzaju konkursów związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem • Wydawanie periodyków promujących bezpieczne zachowania, uczenie młodych ludzi tolerancji • Podejmowanie i prowadzenie inwestycji drogowych, budowlanych, wdrażanie separatorów ruchu, budowa ścieżek rowerowych
Prezydent Wrocławia
• Najważniejszą rzeczą jest realizacja programu profilaktycznego przyjętego uchwałą Rady Miasta Wrocławia, w jego ramach funkcjonuje wiele podprogramów • Programy profilaktycznie buduje się na podstawie map zagrożeń i ze współudziałem policji • Jednym z elementów inicjatyw własnych jest oświetlenie miejsc niebezpiecznych • Budowa monitoringu miejskiego, w jego ramach działa kilkaset kamer • Budowa nowoczesnego inteligentnego zarządzania ruchem drogowym w mieście, wybudowanie i funkcjonowanie Miejskiego Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem w mieście

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Szczególnie dobitnie widać to na przykładzie Łodzi, gdzie w latach 2008–2012 obserwowano pozytywne trendy w stanie bezpieczeństwa (patrz rozdział 6.1.3).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Widać tu wyraźną korelację między tymi dwoma czynnikami, wyraźny wpływ istotnej pomocy finansowej na poprawianie się stanu bezpieczeństwa. Wpływu tego natomiast nie widać w przypadku Wrocławia, gdzie mimo wysokiego poziomu pomocy finansowej ze strony „miasta" dla policji od 2008 r. do 2012 r., w stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego zaobserwowano najmniej pozytywnych trendów.

Tematykę ukazującą formy współpracy policji z samorządem terytorialnym należy nieco poszerzyć, przedstawiając jeszcze dane na temat wsparcia finansowego udzielanego policji przez inne podmioty publiczne. W toku prowadzonych badań w każdej z komend miejskich Policji sprawdzono dane obrazujące takie wsparcie. Komendantom miejskim podczas wywiadów zadano również pytanie dotyczące tej tematyki. Tabela 67 zawiera odpowiedzi komendantów na pytanie 22 (załącznik 1), które brzmiało: „Jakie inne źródła finansowania pozabudżetowego policji może Pani/Pan wskazać, jaki jest zakres tej pomocy?"

Tabela 67. Pomoc finansowa dla policji od innych podmiotów publicznych — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Jedyną pomocą były darowizny z fundacji „Dla Bezpieczeństwa"; z tej pomocy zakupiono wyposażenie na programy proklityczne oraz ubiory dla motocyklistów — policjantów, zakres pomocy jest jednak niewielki
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Według mojej wiedzy nie odnotowano pomocy finansowej z innych źródeł pozabudżetowych, oprócz samorządowej
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Pomoc otrzymuje policja tylko ze strony WORD i IPA, środki te rozdysponowano na zakup komputerów, alkotestów, mierników prędkości • Pomoc ze strony IPA to również robocizna podczas remontów naszych jednostek oraz niewielkie współfinansowanie remontów naszych obiektów
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Inne źródła to pomoc takich podmiotów, jak: banki, fundacje, firmy ubezpieczeniowe, instytucje państwowe; zakres tej pomocy jest jednak niewielki i nie przekłada się bezpośrednio na skuteczność pracy policji
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• We Wrocławiu spotykamy się również z innymi źródłami finansowania, które przewidują przepisy prawa, jednak zakres tej pomocy nie jest istotny

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Komendanci, odpowiadając na to pytanie, uznali, że zakres pomocy jest mały i nie ma istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa. Komendant miejski w Katowicach stwierdził, że w jednostce, którą zarządza, nie było takiej pomocy. Komendanci stwierdzili, że podmiotami, od których otrzymują wsparcie, są: wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, IPA (*International Police Association*), fundacje „dla bezpieczeństwa", banki, firmy ubezpieczeniowe i instytucje państwowe. Wypowiedzi komendantów potwierdziły ustalenia w wybranych komendach podczas badania dokumentów ilustrujących pomoc finansową dla policji z lat 2008–2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Pomoc finansowa ze strony innych podmiotów publicznych dla Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie przedstawiała się następująco:

— w 2008 r.: darowizna w postaci aparatów telefonicznych o wartości 18 848 zł przekazana przez II Urząd Skarbowy w Częstochowie;
— w 2009 r.: kwota 32 500 zł na zakup wideoradaru (vidorapid-2) przekazana przez fundację „Dla Śląska";
— w 2012 r.: kwota 60 000 zł na zakup motocykla Yamaha 1300 i okularów ochronnych o wartości 400 zł przekazana przez fundację „Dla Śląska" oraz papier do kserokopiarki o wartości 549 zł od Zarządu Terenowego NSZZ Policjantów;
— w 2011 r.: darowizna – cztery notebooki o łącznej wartości 12 000 zł oraz okulary ochronne o wartości 400 zł, przekazana przez fundację „Dla Śląska".

Wartość całkowita dotacji przez pięć lat w Częstochowie wyniosła 124 697 zł[142].

W Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach w pięcioletnim okresie objętym badaniem nie odnotowano jakichkolwiek faktów udzielania pomocy policji ze strony innych podmiotów publicznych, co potwierdził w swoim wywiadzie komendant miejski Policji w Katowicach.

W Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie badania potwierdziły przyjęcie w 2012 r. trzech darowizn rzeczowych obejmujących wyposażenie policyjne:

— sześciu zestawów alkotestów 6810 wraz z oprogramowaniem od Małopolskiego Ośrodka Ruchu Drogowego, o łącznej wartości 12 000 zł;
— pięciu alkotestów „Alcoquant 6020" od Małopolskiego Ośrodka Ruchu Drogowego, o łącznej wartości 11 200 zł;
— Alkotestu „Alcoquant 6020" od Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji Region IPA Kraków, o wartości 2 240 zł.

Łączna wartość darowizn dla krakowskiej komendy wyniosła 25 440 zł[143].

Największą liczbę darowizn od innych podmiotów publicznych otrzymała Komenda Miejska Policji w Łodzi. W poszczególnych latach darowizny te przedstawiały się następująco:

— rok 2008: sprzęt kwaterunkowy i informatyczny o wartości 4870 zł od Sądu Okręgowego w Łodzi, sprzęt informatyczny o wartości 8295 zł od Sądu Apelacyjnego w Łodzi, kwota pieniężna w wysokości 4000 zł na zakup psa tropiącego od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", narkotestery Rapidstad o wartości 12 000 zł od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", sprzęt kwaterunkowy o wartości 22 471 zł i 76 gr od Urzędu Skarbowego Łódź-Polesie;
— rok 2009: kuchenki mikrofalowe o wartości 1188 zł od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", notebooki o wartości 8515 zł i 90 gr od fundacji „Bezpieczne

[142] Sprawozdanie sporządzone przez pracowników zespołu finansów i zaopatrzenia Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie dotyczące darowizn finansowych i rzeczowych przyjętych na konto Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Policji w latach 2008–2012.

[143] Sprawozdanie naczelnika Wydziału Wspomagającego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 16 kwietnia 2013 r., l.dz. MU-237-2/213/DB — wykaz darowizn z przeznaczeniem dla Wydziału Ruchu Drogowego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Miasto Łódź", sprzęt informatyczny o wartości 15 883 zł i 34 gr oraz sprzęt komputerowy o wartości 21 770 zł i 88 gr od Urzędu Skarbowego Łódź-Śródmieście, laptop o wartości 5000 zł od TUiR Warta, sprzęt biurowy o wartości 7686 zł od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź";

— rok 2010: sprzęt kwaterunkowy o wartości 36 703 zł i 17 gr od Urzędu Skarbowego Łódź Górna, sprzęt komputerowy o wartości 15 552 zł 56 gr od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", kwota 3000 zł na zakup psa patrolowego od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", sprzęt kwaterunkowy o wartości 4379 zł i 80 gr od Urzędu Regulacji Energetyki, sprzęt informatyczny o wartości 88 198 zł i 20 gr od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź";
— rok 2011: sprzęt informatyczny i techniki policyjnej o wartości 9015 zł i 76 gr od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", sprzęt kwaterunkowy o wartości 35 209 zł i 50 gr od Sądu Okręgowego w Łodzi, sprzęt informatyczny o wartości 17 290 zł i 35 gr od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź", sprzęt kwaterunkowy o wartości 9943 zł i samochód osobowy o wartości 47 343 zł 99 gr od Urzędu Skarbowego Łódź Górna;
— rok 2012: artykuły biurowe o wartości 2091 zł oraz sprzęt informatyczny o wartości 19 069 zł 92 gr od fundacji „Bezpieczne Miasto Łódź".

Łączna wartość darowizn w latach 2008–2012 wyniosła 399 472 zł i 43 gr. Największą wartość miały darowizny przekazane przez fundację „Bezpieczne Miasto Łódź", łącznie z tej fundacji Komenda Miejska Policji w Łodzi otrzymała wsparcie o wartości 187 607 zł i 70 gr[144].

W Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu nie przedstawiono danych o darowiznach przekazanych policji przez inne podmioty pozapolicyjne.

Kończąc rozważania na temat pomocy finansowej udzielanej policji przez inne podmioty publiczne, należy wskazać, że jej wartość w komendach miejskich Policji w Częstochowie i Krakowie była niewielka. Przypadków wsparcia finansowego nie odnotowano w komendach miejskich Policji w Katowicach i Wrocławiu. Największą pomoc wynoszącą prawie 400 tys. zł otrzymała Komenda Miejska Policji w Łodzi. Łódzka pomoc była wielokrotnie większa niż odnotowana we wszystkich pozostałych badanych komendach miejskich łącznie. Można stwierdzić, że wysokość wsparcia finansowego otrzymywanego przez policję od innych podmiotów publicznych nie ma istotnego wpływu na stan bezpieczeństwa w mieście i poprawę skuteczności działania policji.

[144] Sprawozdanie naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 17 kwietnia 2013 r. — zestawienie otrzymanych darowizn w latach 2008–2012 od podmiotów pozapolicyjnych, stan z 31 grudnia 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

6.9. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez policję i organy samorządu terytorialnego w walce z zagrożeniami w wielkich miastach

Aby uzyskać odpowiedzi na pytanie, czy w funkcjonowaniu policji i samorządu terytorialnego na terenie dużych miast obserwuje się przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań w walce z zagrożeniami, należy wcześniej zaprezentować wypowiedzi komendantów miejskich Policji i prezydentów miast odnoszące się do tej tematyki. Komendanci miejscy swoją opinię przedstawili w odpowiedziach na pytania 23 i 24 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1). Odpowiedzi na pytanie 23: „Jakie specyficzne, skuteczne, a zarazem niestandardowe, odmienne od typowych rozwiązania organizacyjne w funkcjonowaniu policji na podległym terenie może Pani/Pan wskazać w obszarze walki z zagrożeniami?" przedstawiono w tabeli 68.

Wszyscy komendanci udzielili na to pytanie odpowiedzi, podając przykłady rozwiązań, które wdrożyli w życie w swoich jednostkach. Na uwagę zasługuje kilka wypowiedzi komendantów. Komendant miejski Policji w Częstochowie jako przykład takich działań określił współpracę policji ze służbą ochrony Jasnej Góry w ochronie zabytków dziedzictwa narodowego. Komendant miejski z Katowic za przykład takich działań uznał dobrą współpracę z samorządem katowickim, który rozumie potrzeby policji i potrzeby bezpieczeństwa. Komendant miejski w Krakowie jako przykłady takich działań podał powołanie zespołu wywiadowców do rozpoznawania zagrożeń i ich sprawców, funkcjonującego w pionie prewencji, a także powołanie policyjnego zespołu oskarżycieli publicznych, którzy oskarżają w krakowskich sądach we wszystkich sprawach o wykroczenia, niezależnie od kogo pochodził wniosek o ukaranie; tam też mają swoje siedziby. Komendant z Łodzi wskazał na powołanie zespołu złożonego z wywiadowców i z policjantów wydziałów operacyjnych, którzy włączają się do działań natychmiast po ujawnieniu zagrożenia przez wywiadowców. Drugim przykładem według niego jest specyficzna organizacja służby na ul. Piotrkowskiej, w „strefie zero", na tzw. zakładkę (będzie o tym jeszcze mowa). Na uwagę zasługuje wypowiedź komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu. Według niego każde z miast jest specyficzne, co wymusza pewne specyficzne zachowania policji. Wszystkie muszą się jednak mieścić w pewnej normie wyznaczonej przez standardy przyjęte dla całej formacji. Ponadto komendant podał jeden przykład takiego niestandardowego działania policji polegający na prowadzeniu przez policjantów Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu kolonii dla dzieci z rodzin patologicznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 68. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez policję w walce z zagrożeniami — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Powołanie komórki do spraw poszukiwań osób — na gruncie tematyki poszukiwania osób • Wykorzystanie urządzeń straży leśnej do ujawniania sprawców wywożących nielegalnie do lasów śmieci i kłusowników • Dobra współpraca ze służbami ochrony Jasnej Góry w ochronie zabytków dziedzictwa narodowego • Współpraca ze służbami telekomunikacji i wykorzystanie ich monitoringu do ujawniania sprawców kradzieży studzienek telekomunikacyjnych
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Nie jestem w stanie zidentyfikować działań, które mogą być uznane za niestandardowe, specyficzne, a zarazem skuteczne • Jedyne co mi się nasuwa, to cechy dobrej współpracy z samorządem terytorialnym w Katowicach, który rozumie potrzeby policji i potrzeby bezpieczeństwa
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Przykładem takich działań jest: powołanie przeze mnie zespołu wywiadowców do rozpoznawania zagrożeń i ich sprawców, funkcjonującego w pionie prewencji, • Powołanie zespołu oskarżycieli publicznych w sprawach o wykroczenia, którzy na każdej rozprawie w Sądzie Rejonowym w Krakowie oskarżają we wszystkich sprawach o wykroczenia, które spływają do sądu nawet spoza policji; swoje siedziby mają w sądach rejonowych w Krakowie
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Powołanie moją decyzją mobilnego zespołu mającego reagować w sposób jak najlepszy na różne zagrożenia; w skład tego zespołu wchodzą policjanci różnych komórek organizacyjnych zajmujących się zwalczaniem przestępczości; część z nich pełni służbę jako tzw. wywiadowcy, którzy dają sygnał o zagrożeniu, po którym pozostali pełniący dyżur włączają się do obsługi danego zdarzenia • Drugim przykładem może być specyficzna organizacja służby na ul. Piotrkowskiej w tzw. strefie zero; polega ona na nasileniu sił policyjnych w określone dni w określonych porach i pełnieniu służby na tzw. zakładkę
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Specyfika pracy w każdej dużej aglomeracji miejskiej wymusza pewne specyficzne postępowanie policji; każde miasto jest specyficzne i specyficznie funkcjonuje tam policja; musi się jednak wszystko mieścić w pewnej normie wyznaczonej przez standardy pracy w całej formacji • Przykładem takich działań może być prowadzenie przez policjantów kolonii dla dzieci z rodzin patologicznych

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Diagnoza komendantów dotycząca tej samej problematyki, lecz w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego, została zawarta w odpowiedziach na pytanie 24 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1): „Czy Pani/Pana zdaniem w działalności administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście można zaobserwować jakieś specyficzne, skuteczne rozwiązania?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" oraz pytanie uzupełnia-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jące: „Jeżeli tak, to proszę o szerszą charakterystykę tego działania". Wypowiedzi komendantów przedstawiono w tabeli 69.

Odpowiadając na to pytanie, tylko dwóch komendantów pokazało przykłady takich działań. Komendant miejski Policji w Częstochowie pokazał tylko jeden przykład, który może być uznany za przejaw specyficznych działań samorządu. Tym przykładem według niego jest funkcjonowanie monitoringu miejskiego, za który odpowiada straż miejska. Komendant miejski Policji we Wrocławiu natomiast do takich działań zaliczył wielką troskę o wizerunek miasta, w tym także o bezpieczeństwo. Komendanci miejscy z Katowic, Łodzi i Krakowa stwierdzili, że w działaniach samorządu nie obserwują żadnej specyfiki. Podsumowanie dotyczące przykładów działań specyficznych, niestandardowych samorządu warto zakończyć wypowiedzią komendanta miejskiego z Łodzi, który oświadczył, że tylko ciągła, typowa i normalna współpraca samorządu z policją przynosi wymierne efekty.

Tabela 69. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez administrację samorządową w walce z zagrożeniami — diagnoza komendantów miejskich Policji

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Jedynym przykładem może być funkcjonowanie monitoringu miejskiego, za który odpowiada straż miejska • Z wyjątkiem tego przykładu w działalności administracji samorządowej nie obserwuje się specyficznych niestandardowych rozwiązań
Komendant miejski Policji w Katowicach
• W działalności administracji samorządowej nie można zaobserwować żadnych specyficznych, skutecznych rozwiązań
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Nie potrafię podać takich przykładów
Komendant miejski Policji w Łodzi
• W działaniach samorządu nie obserwuję specyficznych, niestandardowych rozwiązań, uważam jednak, że ciągła, normalna i typowa współpraca z policją przynosi wymierne efekty
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Do specyfiki działania samorządu chciałbym zaliczyć wielką troskę i dbałość o wizerunek miasta, w tym także o bezpieczeństwo i sprawne funkcjonowanie policji

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Prezydenci swoją diagnozę odnoszącą się do tych zagadnień wyrazili w odpowiedziach na pytanie 14 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2) o następującej treści: „Czy w działalności własnej administracji samorządowej i w toku współpracy z policją może Pani/Pan podać przykłady działań uznanych za niestandardowe, nietypowe, a jednocześnie skuteczne na polu walki z zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" oraz pytanie uzupełniające: „Jeżeli tak, to proszę o podanie przykładów". Wszyscy prezydenci odpowiedzieli twierdząco, a ich opinie zawiera tabela 70.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 70. Przykłady działań uznanych za niestandardowe, nietypowe i skuteczne w działalności własnej administracji samorządowej i w toku współpracy z policją — diagnoza prezydentów miast

Prezydent Częstochowy
• Obecnie nie potrafię podać takich działań, a jedyne, co przychodzi mi na myśl, to wspólne działania z policją w zabezpieczeniu pielgrzymek, zwłaszcza działania na drogach publicznych obejmujące zmiany organizacyjne ruchu drogowego • To samo dotyczy innych uroczystości, np. zlotów motocyklowych na Jasnej Górze, w których bierze udział kilkadziesiąt tysięcy motocyklistów
Prezydent Katowic
• Uważam, że rozwiązaniem katowickim jest realizacja naszych programów profilaktycznych dotyczących wielu zagrożeń, do realizacji programów wykorzystujemy wiele podmiotów, w tym uczelnie wyższe; jednym z projektów jest miejski program profilaktyczny — „Kibicuję fair play", wyróżniony I nagrodą przez ministra spraw wewnętrznych w ramach konkursu na temat bezpieczeństwa imprez masowych • Udzielanie nagród kwartalnych wyróżniającym się policjantom w wysokości od 750 do 1500 zł • Funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego, w którym skupia się monitoring miejski i wpływają wszystkie informacje o zagrożeniach, gdzie dochodzi do współpracy policji i służb miejskich
Prezydent Krakowa
• Uważam, że do takich działań możemy zaliczyć wspólne budowanie przez miasto i policję komisariatów • Funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego, z którego korzysta także policja
Prezydent Łodzi
• Do takich działań należy zaliczyć współdziałanie policji i służb miejskich w strefie zero, gdyż uważam, że służba w tej strefie jest przejawem dbałości o wizerunek miasta
Prezydent Wrocławia
• Do takich działań można zaliczyć autorski program profilaktyczny dotyczący poprawy bezpieczeństwa oparty na mapie zagrożeń, na rozpoznanych potrzebach społecznych • To działalność Centrum Zarządzania Kryzysowego miasta, gdzie skupione są wszystkie służby miejskie i policja • Przyjęty program profilaktyczny dotyczący poprawy bezpieczeństwa na najniższym poziomie, tj. bloku, budynku, ulicy, kwadratu ulic, osiedla

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wszyscy prezydenci miast udzielili odpowiedzi twierdzących i podali przykłady takich działań. Prezydent Częstochowy jako przykład podał prowadzenie wspólnych z policją zabezpieczeń pielgrzymek na Jasną Górę. Prezydent Łodzi wskazała, że takim przykładem jest pełnienie służb w „strefie zero" (na ulicy Piotrkowskiej), co jest przejawem dbałości o wizerunek miasta. Prezydenci Katowic i Wrocławia za takie przykłady uznali opracowanie autorskich programów profilaktycznych (w wypadku Katowic programu „Kibicuję *fair play*" nagrodzonego I nagrodą ministra spraw wewnętrznych w konkursie „Bezpieczeństwo imprez masowych"). Ponadto odnieśli się także do funkcjonowania miejskich centrów zarządzania kryzysowego, w których wspólnie pełnią służby policjanci i przedstawiciele służb miejskich. Ten ostatni przykład był także poruszony w wypowiedzi prezydenta Krakowa. Prezydent Katowic do takich działań zaliczył udzielanie przez „miasto" kwartalnych nagród dla wyróżniających się policjantów w kwocie od 750 do 1500 zł.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

W trakcie badań w wybranych komendach autor skupił się także na odkrywaniu przyjętych przez policję rozwiązań, które mogą być uznane za specyficzne, niestandardowe, a zarazem skuteczne w walce z zagrożeniami. Wyniki tych poszukiwań okazały się jednak bardzo skąpe. We wszystkich badanych komendach miejskich przez pryzmat badań dokumentów zaobserwowano bardzo podobne formy i metody działania policji w walce z zagrożeniami, oparte praktycznie na jednym schemacie. Wynika to stąd, że cała organizacja i funkcjonowanie policji w Polsce opiera się na tych samych przepisach prawa, na ustawach, rozporządzeniach, zarządzeniach i decyzjach komendanta głównego Policji. W przepisach prawa policyjnego wydawanych przez komendanta głównego nie ma rozróżnienia do jakich jednostek się odnoszą. Mają zastosowanie we wszystkich jednostkach Policji, w tym komendach powiatowych i miejskich, niezależnie od stanu etatowego i obszaru ich działania. Przepisy nie uwzględniają bowiem „specyfiki miejskiej, specyfiki dużej aglomeracji", z wyjątkiem jednostek Policji aglomeracji warszawskiej, o czym była mowa w rozdziale 4. Tezę tę potwierdza wypowiedź komendanta miejskiego z Wrocławia, który stwierdził podczas wywiadu, że „specyfika pracy w każdej dużej aglomeracji miejskiej wymusza pewne specyficzne postępowanie policji, każde miasto jest specyficzne i specyficznie funkcjonuje policja; musi się jednak wszystko mieścić w pewnej formie wyznaczonej przez standardy pracy w policji". Jest sprawą oczywistą, że komendanci miejscy, organizując działania policyjne, muszą w pewnym sensie ciągle dopasowywać się do wymogów związanych ze skutecznym zwalczaniem zagrożeń. Muszą dopasowywać się do lokalnych uwarunkowań, do map i zegarów zagrożeń. Każdy z nich dysponuje innym potencjałem sił i środków policyjnych, który angażuje w proces walki z zagrożeniami. Każdy z komendantów trochę inaczej przeprowadza zmiany strukturalno-etatowe, co pokazano w rozdziale 6.5. Wszystkie działania policji są jednak prowadzone według jednego wspólnego schematu. Analiza treści dokumentów w wybranych komendach ujawniła tylko nieliczne przypadki działań, o których tu mowa.

Przykładem rozwiązań, które można by uznać za niestandardowe, specyficzne, a zarazem skuteczne, może być organizacja wspólnych patroli składających się z policjantów Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i kursantów Szkoły Policji w Katowicach. W wyniku zawartego trójstronnego porozumienia między komendantem miejskim Policji w Katowicach, komendantem Szkoły Policji w Katowicach i prezydentem Katowic od marca 2012 r. na ulicach tego miasta obserwuje się znacznie więcej patroli policyjnych. Porozumienie przewiduje wykorzystanie kursantów zarówno do służby patrolowej, jak i obchodowej, wspólnie z policjantami Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, w patrolach trzyosobowych (jeden policjant komendy i dwóch kursantów). Szkoła Policji przygotowuje odpowiedni harmonogram opracowywany na pięć tygodni dla Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, w którym przedstawia liczbę i dane delegowanych kursantów. We wspólnej służbie są realizowane dwa cele: po pierwsze poprawa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

stanu bezpieczeństwa na ulicach Katowic, po drugie cel dydaktyczny nakreślony przez Szkołę Policji[145].

Innym przykładem przyjęcia niestandardowych rozwiązań jest organizacja służby patrolowej w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi w tzw. strefie zero. Za strefę zero komendant miejski i administracja samorządowa uznali główną ulicę Łodzi, tj. ul. Piotrkowską. Mieszczą się tam siedziby władz samorządowych i rządowych. Pełni ona funkcję turystyczną, odbywa się tam najwięcej imprez kulturalno-rozrywkowych i jest usytuowanych większość łódzkich klubów, pubów i dyskotek. Ulica Piotrkowska to główny deptak w Łodzi, na którym spotykają się mieszkańcy i turyści. Ze względu na znaczenie tej ulicy dla wizerunku i bezpieczeństwa całego miasta komendant miejski Policji w Łodzi wydał specjalne polecania odnoszące się do organizacji służby policyjnej na tej ulicy. Polecenia komendanta odnoszą się do nasilenia tam służb patrolowych i do sposobu ich pełnienia. Przyjęto pełnienie służb na tzw. zakładkę, co oznacza, że nie obowiązują tam sztywne ramy czasowe służby, np. 6.00–14.00, 14.00–22.00, 22.00–6.00, lecz poszczególne patrole rozpoczynają służbę w nietypowych godzinach, np.: część patroli rozpoczyna służbę o godzinie 14, a następne są włączane od godzin 17, 19, 20 itd. Powoduje to, że nie ma pory doby, w której nie byłoby nasienia służby na tej ulicy. Każdego dnia na tej ulicy pełni służbę ok. 28 policjantów i patrole straży miejskiej. W określone dni i pory dnia jednak, zgodnie z zegarem zagrożeń, liczba ta jest dodatkowo wzmacniana. W służbie w „strefie zero" są wykorzystywani policjanci z patrolu prewencji pełniący służbę w patrolach pieszych i zmotoryzowanych, a ponadto funkcjonariusze wydziałów operacyjnych oraz wywiadowcy. Funkcjonariusze w „strefie zero" pełnią służbę w systemie ośmiogodzinnym lub w określone dni tygodnia zgodnie z zegarem zagrożeń — dwunastogodzinne. Dla tego rejonu sporządza się odrębny harmonogram służb patrolowych. Nadzór nad tą służbą pełnią członkowie kierownictwa Komendy Miejskiej Policji w Łodzi, którzy jednocześnie prowadzą odprawy do służby, a po jej zakończeniu sporządzają odrębny protokół według wzoru opracowanego na potrzeby służby w tej strefie[146]. Komendant miejski przed wydaniem tych wytycznych zlecił sporządzenie opinii na temat zgodności przyjętych rozwiązań organizacyjnych związanych ze służbą w „strefie zero" z wytycznymi zarządzenia komendanta głównego Policji nr 768/07 z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową. Ten przykład jest dowodem, że działania policyjne, mimo swoich odmienności

[145] Porozumienie z 30 marca 2012 r. zawarte między komendantem miejskim Policji w Katowicach, komendantem Szkoły Policji w Katowicach i prezydentem miasta Katowice o realizacji wspólnych służb na terenie miasta Katowice przez policjantów Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i kursantów Szkoły Policji w Katowicach nr ZK. MM.JP 12/2012.

[146] Wytyczne komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 5 marca 2013 r., l.dz. EM-076/1/13 — Organizacja działań prowadzonych w ramach zabezpieczenia prewencyjnego miasta Łodzi — strefa zero.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

w różnych miastach, muszą być zgodne z wypracowanym schematem działania policji[147].

Z podobnymi przykładami pełnienia służb patrolowych na tzw. zakładkę w rejonach zagrożonych autor spotkał się w Katowicach i we Wrocławiu. Zwłaszcza we Wrocławiu było widoczne kierowanie do służb patrolowych policjantów o różnych porach w dzielnicach Śródmieście i Stare Miasto. Zarówno jednak we Wrocławiu, jak i w Katowicach, nie wydano jakichkolwiek odrębnych wytycznych co do pełnienia służby w rejonach szczególnie zagrożonych[148].

Innym przykładem pewnych odrębności w organizacji służb jest wydanie przez komendanta miejskiego Policji w Łodzi wytycznych co do pełnienia służby ponadnormatywnej. Jak już przedstawiono wcześniej, komenda ta otrzymała największą dotację w okresie pięcioletnim od samorządu terytorialnego przeznaczoną na płatne służby ponadnormatywne. Wytyczne komendanta miejskiego w Łodzi w sprawie organizowania tej służby dotyczą: planowania działań prewencyjnych, dyslokowania służb, form pełnienia tej służby (ile patroli, z kogo złożone, kiedy piesze, kiedy zmotoryzowane), zasad kierowania policjantów do tej służby (nie powinno się do niej angażować policjantów przebywających na zwolnieniach lekarskich), umundurowania policjantów, czasu służby, zwracania uwagi na priorytety miejscowe, wynagrodzenia za służbę[149].

Można więc powiedzieć, że mimo podania przykładów, skala działań uznanych za niestandardowe, specyficzne, a zarazem skuteczne, w wybranych komendach miejskich jest naprawdę niewielka.

6.10. Propozycje komendantów miejskich Policji i prezydentów miast mające na celu wdrożenie działań poprawiających skuteczność policji i jej współpracy z samorządem w walce z zagrożeniami

Diagnoza komendantów miejskich odnosząca się do propozycji usprawnienia działań policji została przedstawiona w odpowiedziach na pytanie 25: „Jakie

[147] Opinia naczelnika wydziału prewencji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 5 marca 2013 r. w sprawie zgodności organizacji działań w „strefie zero" z zarządzeniem nr 768/07 komendanta głównego Policji, l.dz. EM076-1/13.

[148] Wywód ten badacz oparł na podstawie analizy planu dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach od 26 listopada do 9 grudnia 2013 r. z 23 listopada 2012 r., l.dz. ZW3536/12; planu dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach od 24 grudnia 2012 r. do 6 stycznia 2013 r. z 7 grudnia 2012 r., l.dz. ZW-3705/12; miesięcznego zestawienia liczby funkcjonariuszy planowanych do służby na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z grudnia 2012 r., l.dz. E-I-500/9/12.

[149] Wytyczne komendanta miejskiego Policji w Łodzi „Organizacja służby ponadnormatywnej pełnionej przez policjantów i dzielnicowych z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi" z 2 maja 2012 r., l.dz. EM-076/1/12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

działania Pani/Pana zdaniem należy podjąć, by usprawnić funkcjonowanie policji w walce z zagrożeniami?" z kwestionariusza wywiadu (załącznik 1). Odpowiedzi zawiera tabela 71.

Tabela 71. Propozycje komendantów miejskich Policji mające na celu usprawnianie funkcjonowania policji w wielkich miastach

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Należy podjąć działania zmierzające do tego, aby zagrożenia, które się pojawiają, miały wpływ bezpośrednio na etat całej jednostki, by etat ten był adekwatny do stanu zagrożeń • Należy podjąć działania mające na celu uzyskanie dostępu policji do baz telefonów komórkowych • Komendanci miejscy powinni dysponować funduszem finansowych III stopnia i powinno być pełne zasilenie w przynależne środki finansowe
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Niezwłocznie zadbać o pełne zatrudnienie, gdyż największą bolączką jest dzisiaj występująca duża liczba wakatów, w tym wakatów w podstawowych służbach • Zadbać o standaryzację wszystkich obiektów policyjnych, gdyż wiele z nich jest w bardzo złym stanie • Zadbać o poprawę wyposażenia policyjnego i biurowego
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Komendanci miejscy powinni mieć wpływ na zatrudnianie i likwidację wakatów, dzisiaj takiego wpływu nie mają • Należy uzupełnić zatrudnienie na wakatach w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie, przez cały okres mojej służby na stanowisku komendanta średnio brakowało nam ok. 200 policjantów
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Usprawnieniem funkcjonowania policji w dużych miastach powinno być zwiększenie zatrudnienia; komendant główny Policji zapowiedział, że w 2013 r. dojdzie do zatrudnienia policjantów na brakujących etatach, • Oczekuję przekazywania przez KGP większych środków na zakupy sprzętu policyjnego, powinien być również wyższy poziom remontów i rewitalizacji obiektów policyjnych ze strony policji • Powinno się podjąć działania — poszukać takich rozwiązań, by policjanci lepiej dbali o powierzony sprzęt i mienie w całej policji, ja w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi podjąłem działania mające na celu dbałość i troskę policjantów o sprzęt i mienie
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Powinna być podjęta dyskusja poświęcona wypracowaniu formuły działania policji w dużych miastach, mającej na celu określenie, jaka powinna być organizacja policji w tych dużych miastach, czy taka sama jak w każdej innej jednostce Policji powiatowej czy miejskiej, czy specyficzna typowa dla dużych miast • Uważam, że w dużych miastach powinny być powołane jednostki rejonowe lub dzielnicowe, a nie tak jak obecnie — komendy miejskie z bardzo dużą liczbą komisariatów, we Wrocławiu jest ich 13

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Komendanci miejscy z Katowic, Krakowa i Łodzi nawiązali w swoich wypowiedziach do potrzeby niezwłocznego uzupełnienia zatrudnienia przez obsadzenie wakatów. Komendant miejski z Krakowa wskazał, że w jego komendzie przez cały okres, gdy zarządza tą jednostką, brakowało średnio ok. 200 policjantów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Komendanci miejscy z Częstochowy, Katowic i Łodzi domagali się zwiększenia środków na remonty, rewitalizację obiektów policyjnych, na poprawę wyposażenia policyjnego i biurowego jednostek. Według komendanta miejskiego z Częstochowy komendanci powinni być dysponentami funduszy finansowych III stopnia. Komendant z Łodzi jako postulat wskazał podjęcie działań mających na celu poszukiwanie takich rozwiązań, aby policjanci lepiej dbali o powierzony sprzęt i mienie policyjne. Z jego wypowiedzi wynika, że on sam w jednostce, którą zarządza, podjął już działania zwiększające troskę i dbałość policjantów o sprzęt i mienie policyjne. Na uwagę zasługuje wypowiedź komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu, który w swojej wypowiedzi zawarł postulat, aby rozpocząć dyskusję poświęconą wypracowaniu formuły funkcjonowania jednostek Policji w dużych miastach. Zadał pytanie, czy organizacja policji w dużym mieście ma być taka sama, jak w każdej innej jednostce powiatowej czy miejskiej, czy też specyficzna. W dalszej części swojej wypowiedzi zawarł postulat, aby w dużych miastach funkcjonowały jednostki rejonowe bądź dzielnicowe, a nie tak jak obecnie — komendy z bardzo dużą liczbą komisariatów, których we Wrocławiu jest 13.

Diagnoza komendantów co do usprawnienia działań administracji samorządowej zawiera się w odpowiedziach na pytanie 26 o treści: „Jakie działania Pani/Pana zdaniem należy podjąć, by usprawnić działania administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku w mieście?" (załącznik 1). Odpowiedzi przedstawiono w tabeli 72.

Komendanci, jak widać, poruszyli w swoich wypowiedziach wiele różnych tematów, w większości odnoszących się do uwarunkowań lokalnych i postulatów związanych z poprawą bezpieczeństwa w konkretnych miastach oraz jeszcze większym poziomem dofinansowania policji przez samorząd. Na uwagę zasługują jednak wypowiedzi komendantów miejskich z Częstochowy i Wrocławia. Komendant miejski z Częstochowy postulował, aby miasta diagnozowały przestrzeń miejską pod kątem jej przyjazności dla mieszkańców w celu kształtowania w miastach bezpiecznych przestrzeni. Komendant miejski z Wrocławia zwrócił uwagę, że powinno się podjąć działania legislacyjne mające na celu precyzyjne określenie w przepisach prawa obowiązków samorządów w zakresie bezpieczeństwa. Odniósł się także do tego, że powinna być w prawie przyjęta czytelna formuła finansowania policji przez miasto, gdyż, jak stwierdził, dzisiaj takiej formuły nie ma. Powinny też być, jego zdaniem, określone w prawie zasady współpracy policji z samorządem, aby ta współpraca nie zależała od „humorów decydentów miejskich".

Diagnozę prezydentów miast na temat usprawniania współpracy samorządu z policją przedstawiono w tabeli 73, która zawiera odpowiedzi na pytanie 16 z kwestionariusza wywiadu (załącznik 2). Pytanie to brzmiało: „Czy może Pani/Pan przekazać uwagi na temat usprawnienia współpracy samorządu z policją na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku w mieście?" — do wyboru były odpowiedzi „tak" lub „nie" oraz uzupełnienie: „Jeżeli tak, to proszę o przekazanie uwag".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 72. Propozycje komendantów miejskich Policji usprawnienia działania administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach

Komendant miejski Policji w Częstochowie
• Miasto powinno dbać o infrastrukturę miejską • Miasta powinny diagnozować przestrzeń miejską pod kątem przyjazności dla mieszkańca, kształtować bezpieczne przestrzenie • Miasto powinno zbudować obwodnicę Częstochowy w celu usunięcia ruchu tranzytowego z centrum miasta, w większym stopniu inwestować w drogi i ścieżki rowerowe • Finansować inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa, a tego dziś brak, miasto nie inwestuje w bezpieczeństwo, gdyż obowiązuje przekonanie, że Częstochowa to miasto bezpieczne, a skoro bezpieczne, to nie trzeba inwestować
Komendant miejski Policji w Katowicach
• Nie mogę niczego zarzucić władzom miasta, ponieważ w ich działaniach widać wielką troskę o bezpieczeństwo w mieście, potrzeby i problemy policji są rozumiane i otrzymujemy pomoc w ich rozwiązywaniu
Komendant miejski Policji w Krakowie
• Samorząd powinien więcej i skuteczniej działać na polu eliminacji przyczyn występowania zagrożeń, m.in. powinien zagospodarować młodych ludzi, dać im zajęcie, by nie stawali się sprawcami naruszania prawa • Postuluję, by Urząd Miasta Krakowa przyjął program przeciwdziałania zjawiskom związanym z zakłóceniami porządku, aby przyjrzał się działalności klubów i lokali rozrywkowych, powinien dla nich reglamentować pozwolenia na sprzedaż alkoholu i zezwolenia na działalność — koncesje, ponieważ działalność tych klubów często w porze nocnej powoduje zakłócenia porządku w mieście
Komendant miejski Policji w Łodzi
• Mimo dość istotnych nakładów ze strony miasta na funkcjonowanie policji, oczekiwałbym dalszego zrozumienia naszych potrzeb i jeszcze większego dofinansowania służb ponadnormatywnych, gdyż ta forma służby natychmiast wpływa na poprawę bezpieczeństwa
Komendant miejski Policji we Wrocławiu
• Należy podjąć działania legislacyjne w celu bardziej precyzyjnego określenia w przepisach prawa obowiązków samorządu w zakresie bezpieczeństwa • Powinna być również przyjęta w prawie czytelna formuła finansowania policji przez miasto, czego dzisiaj nie ma • Powinny być określone w prawie zasady współpracy z policją w zakresie bezpieczeństwa, by ta współpraca nie zależała od „humorów decydentów miejskich”

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

Wszyscy prezydenci w swoich wypowiedziach przedstawili postulaty dotyczące usprawnienia współpracy policji z samorządami. Prezydent Częstochowy wnosił o większe budżety, zarówno dla policji, jak i samorządu, co pozwoliłoby więcej inwestować w sferę bezpieczeństwa. Prezydent Katowic jako przykład godny naśladowania polecił pełnienie wspólnych służb kursantów Szkoły Policji w Katowicach z policjantami Komendy Miejskiej Policji w Katowicach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 73. Wnioski prezydentów miast dotyczące usprawniania współpracy samorządu z policją

Prezydent Częstochowy
• Należałoby zadbać o większe budżety policji i samorządu, by więcej inwestować razem w sferę bezpieczeństwa • Jeżeli samorząd dysponowałby większymi środkami, to mógłby wykupić wiele dodatkowych płatnych służb w policji, pozwoliłoby to na ustanowienie patroli interwencyjnych przywiązanych do monitoringu miejskiego, które reagowałby natychmiast po zauważeniu zagrożeń
Prezydent Katowic
• Na podstawie przykładu z Katowic dotyczącego realizacji praktyk dla kursantów Szkoły Policji w Katowicach powinno się we wszystkich dużych polskich miastach organizować takie praktyki dla słuchaczy szkół policyjnych; w wielkich miastach słuchacze — praktykanci nabywają umiejętności przydatne w pracy zawodowej
Prezydent Krakowa
• Uważam, że należy usprawnić współpracę policji z samorządem i innymi służbami • Przede wszystkim powinno się doprowadzić do jednego systemu łączności we współdziałaniu różnych służb miejskich biorących udział w zabezpieczaniu imprez; występujący obecnie stan polegający na tym, że każda służba ma swoją łączność, obniża wartość tej współpracy i powoduje nieraz zakłócenia w jej toku
Prezydent Łodzi
• Uważam, że dotychczasowa współpraca jest bardzo dobra, osobisty bieżący kontakt między mną a komendantem miejskim czy też kontakt telefoniczny w razie potrzeby powoduje uzgodnienia wspólnego postępowania i reakcji na zdarzenia • Uważam, że dobra współpraca zależy przede wszystkim od ludzi, nie tylko od przepisów prawa
Prezydent Wrocławia
• Uważam, że zapisy w ustawie samorządowej są bardzo ogólne i nie precyzują, co dokładnie należy do zadań samorządu, a co do zadań policji, powinno się doprecyzować przepisy • Skala dofinansowania policji nie może wynikać z dobrej woli samorządowców, a powinna być ubrana w ramy systemu, który będzie określał pewne parametry dofinansowania • Powinny być doprecyzowane ustawy w zakresie bezpieczeństwa regulujące powinności podmiotów działających w tej sferze • Powinno się na drodze prawnej określić, kto osobiście odpowiada za bezpieczeństwo w mieście, czy prezydent miasta, czy komendant Policji

Źródło: opracowano na podstawie badań własnych

i zaapelował, aby kursanci szkół policyjnych, wzorem Katowic, odbywali praktyki w wielkich miastach, gdyż tam zdobywają niezbędne doświadczenie. Prezydent Krakowa apelował o usprawnienie współpracy, chociażby przez ustanowienie wspólnych kanałów łączności dla wszystkich służb biorących udział w zabezpieczeniach imprez. Stwierdził, że funkcjonująca obecnie praktyka, polegająca na tym, że każda służba ma swoją łączność, obniża wartość tej współpracy, a nieraz powoduje zakłócenia. Prezydent Wrocławia wskazał, że obecnie funkcjonujące przepisy prawa nie precyzują, co dokładnie w zakresie bezpieczeństwa należy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

do obowiązków policji, a co do obowiązków samorządu; zaapelował o doprecyzowanie tych przepisów. Te same uwagi odniósł do kwestii finansowania policji przez samorząd, wskazując, że ta sfera działalności samorządu nie może wynikać tylko z dobrej woli samorządowców, a powinna być ubrana w ramy systemu, który określi parametry finansowania. Postulował także, by na drodze prawnej określić, kto osobiście odpowiada za bezpieczeństwo w mieście, czy komendant miejski Policji, czy prezydent miasta. Charakterystykę wypowiedzi prezydentów miast należy w tym miejscu zakończyć słowami prezydent Łodzi Hanny Zdanowskiej, która stwierdziła w trakcie wywiadu, że: „dobra współpraca zależy przede wszystkim od ludzi, nie tylko od przepisów prawa".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Zakończenie

Głównym obiektem zainteresowania autora podczas przygotowywania rozprawy doktorskiej, a jednocześnie tej monografii, była policja, a dokładnie funkcjonowanie policji w wielkich polskich miastach, inaczej mówiąc w dużych aglomeracjach miejskich. W pracy starano się pokazać rolę, jaką odgrywa ta formacja w walce z zagrożeniami pojawiającymi się w przestrzeni wielkich miast, a jej głównym celem było wykrycie związków, zależności, które zachodzą między ujawnionymi i zidentyfikowanymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego a funkcjonowaniem policji. Starano się wykazać, czy między tymi dwoma czynnikami istnieje korelacja oraz czy ujawnione zagrożenia mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie policji w wielkich miastach. Głównym obiektem zainteresowania była policja, lecz przedstawiono także funkcjonowanie jej najbliższego partnera — samorządu terytorialnego. Działania samorządów w wielkich miastach pokazano przez pryzmat ich działań podejmowanych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza przez współdziałanie, współpracę z policją. Funkcjonowanie policji przedstawiono na podstawie wyników badań, jako jej działania własne oraz jako współdziałanie z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi.

Mimo że głównym celem pracy było przedstawienie wyników badań związanych z funkcjonowaniem policji w wielkich miastach, to w części umownie nazwanej częścią teoretyczną pracy przedstawiono także wiele zagadnień poprzedzających badania. Między innymi opisano zagadnienia związane z tworzeniem się miast na świecie, w Europie i w Polsce, funkcjonowaniem współczesnych wielkich miast, problemami miast, znaczeniem bezpieczeństwa w miastach, funkcjonowaniem policji i innych organów ochrony prawnej oraz kształtowaniem bezpieczeństwa lokalnego.

Badania nad funkcjonowaniem policji przeprowadzono w pięciu wybranych komendach miejskich Policji, uznanych za próbkę reprezentacyjną największych komend miejskich w Polsce, tj. w: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu. Autor prowadził badania osobiście, od lutego do czerwca 2013 r. Na przeprowadzenie badań w komendach miejskich uzyskał pozwolenie właściwych komendantów wojewódzkich Policji nadzorujących funkcjonowanie wybranych komend miejskich. Komendanci wojewódzcy wyrazili także zgodę na dostęp do dokumentów będących w dyspozycji komend miejskich. Przeprowadzenie badań wiązało się z wielokrotnymi, wielodniowymi, wielogodzinnymi pobytami autora w każdej z tych pięciu komend miejskich, a także z wizytami w urzędach miast, w których przeprowadzono wywiady z prezydentami miast. W rozprawie doktorskiej, a zarazem w tej monografii, przedstawiono także funkcjonowanie policji warszawskiej (nie prowadzono tam jednak takich badań, jak w pozostałych pięciu wybranych miastach). Celem odniesienia się do policji warszawskiej było

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

pokazanie czytelnikowi, jak ona funkcjonuje w mieście stołecznym Warszawie i jak wygląda jej współpraca w walce z zagrożeniami z samorządem warszawskim. Funkcjonowanie policji warszawskiej i samorządu warszawskiego przedstawiono jako punkt odniesienia w celu porównania z funkcjonowaniem policji w wybranych pięciu miastach.

Głównym celem pracy było uzyskanie odpowiedzi na pytanie będące głównym problemem badawczym o następującej treści:

Czy istnieje związek między zidentyfikowanymi najbardziej uciążliwymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowymi dla dużych aglomeracji miejskich a organizacją i funkcjonowaniem tam policji? Jeżeli tak, to jakie zmiany w funkcjonowaniu policji można zaobserwować pod ich wpływem, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne w modelu funkcjonowania policji przyczyniają się do poprawy jej skuteczności w walce z zagrożeniami?

Ten główny problem badawczy uszczegółowiono w siedmiu problemach badawczych mających na celu zobrazowanie działalności własnej policji w wielkich miastach i współpracy z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z administracją samorządową.

Głównemu problemowi badawczemu przypisano główną hipotezę badawczą o następującej treści:

Zidentyfikowane zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni wielkich polskich miast nie mają istotnego wpływu na organizację i funkcjonowanie policji na tych obszarach i jej współdziałanie z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi. Organizacja wewnętrzna i zasady funkcjonowania policji wynikają z przepisów prawa policyjnego, z decyzji jednostek szczebla wyższego i nie mają związku ze specyfiką ujawnionych tam zagrożeń.

Głównej hipotezie badawczej przyporządkowano również siedem szczegółowych hipotez odnoszących się do poszczególnych problemów badawczych. Każda z hipotez, najogólniej mówiąc, odnosiła się do ustalenia związków między głównym czynnikiem, którym są zagrożenia występujące w wielkich miastach, a określonymi formami działania policji i jej współdziałaniem z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi.

Proces badawczy polegał na weryfikacji przyjętych hipotez przez ich potwierdzenie lub falsyfikację. Tej weryfikacji służyły przyjęte dwie metody badawcze. Pierwsza, zasadnicza, to metoda analizy dokumentów, której podporządkowano technikę analizy treściowej. Tą metodą badano treść zgromadzonych dokumentów przedłożonych badaczowi w poszczególnych komendach miejskich. Analizą dokumentów objęto dziesiątki, nieraz setki, dokumentów obrazujących poszczególne działania policji w wybranych jednostkach. Przykładami przeanalizowanych dokumentów były: statystyki policyjne, sprawozdania, oceny pracy, różnorodne analizy tematyczne stanu zagrożeń, analizy działań policji, plany związane z organizacją służb, plany dyslokacji służb, plany zabezpieczeń policyjnych, działań wzmożonych, algorytmy działania, dokumenty kadrowe, decyzje, rozkazy, wytyczne poszczególnych komendantów miejskich Policji, dokumenty finansowe,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

porozumienia obrazujące wielkość pomocy finansowej i rzeczowej dla komend ze strony samorządu i innych podmiotów publicznych, programy profilaktyczne, prewencyjne itp. Przeanalizowano tylko dokumenty jawne, nienoszące klauzul tajności. W opisie działań policji czy przyjętych rozwiązań będących wynikiem tej analizy w pracy wskazywano każdorazowo na źródła, czyli skąd dana treść pochodzi.

Drugą metodą badawczą służącą weryfikacji hipotez była metoda sondażu diagnostycznego wraz z techniką wywiadu zorganizowanego, wywiadu swobodnego opartego na wcześniej przygotowanych przez badacza pytaniach zawartych w kwestionariuszu wywiadu. Kwestionariusz był jednocześnie narzędziem badawczym wykorzystanym w tej metodzie. Posłużył do poznania opinii komendantów miejskich Policji zarządzających pięcioma wybranymi komendami na temat: funkcjonowania policji w wielkich miastach, poszczególnych form jej działania, organizacji wewnętrznej, współdziałania z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi w walce z zagrożeniami. Służył także do poznania opinii prezydentów wybranych miast na temat współdziałania z policją w walce z zagrożeniami, do rozpoznania inicjatyw i form działalności, jakie podejmują samorządy w celu poprawy stanu bezpieczeństwa w miastach oraz do ustalenia, jak jest pojmowana w samorządach problematyka bezpieczeństwa w miastach.

Komendantom w trakcie wywiadu zadano 26 pytań (kwestionariusz wywiadu — załącznik 1) dobranych tak, by móc zweryfikować hipotezę główną i hipotezy szczegółowe oraz pokazać funkcjonowanie policji w wielkim mieście i jej rolę w walce z zagrożeniami. Prezydentom miast zaś zadano 16 pytań (kwestionariusz wywiadu — załącznik 2) z tematyki dotyczącej funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego współpracy z policją w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach. Odpowiedzi na te pytania również miały na celu weryfikację hipotez oraz poznanie poglądów i spojrzenia administracji samorządowej na sprawy bezpieczeństwa.

Diagnoza komendantów miejskich Policji uzyskana w trakcie przeprowadzonych z nimi wywiadów była uzupełnieniem badań przeprowadzonych metodą analizy dokumentów. Można powiedzieć, że w pracy na podstawie analizy treści dokumentów pokazano, jak funkcjonuje policja w dużych miastach, a odpowiedzi komendantów na zadane przez badacza pytania przyczyniły się do poznania ich opinii, ich zapatrywań na organizację bezpieczeństwa w dużych miastach. Oczywiste jest także to, że dobrane w kwestionariuszu pytania służyły weryfikacji postawionych hipotez roboczych.

Opinia prezydentów miast, którą poznano podczas wywiadów, również się przyczyniła do weryfikacji przyjętych hipotez oraz do zdiagnozowania, jak samorządy w wielkich miastach podchodzą do problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego w wielkich polskich miastach.

Materiały zebrane w procesie badawczym tymi dwoma metodami zaprezentowano w formie opisowej, liczbowej (tabele), a także graficznej (rysunki). Proces badawczy był nakierowany na weryfikację hipotez oraz na realizację dwóch celów:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

poznawczego i praktycznego. Cel poznawczy zakładał rozpoznanie, jak funkcjonuje policja w największych polskich miastach pod wpływem zidentyfikowanych zagrożeń, które pojawiają się w przestrzeni tych miast. Zakładał ustalenie, jak zmiany w otoczeniu zewnętrznym policji wpływają na metody i formy jej działania w walce z zagrożeniami, na jej organizację wewnętrzną, na przyjęte formy współdziałania z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi. Cel praktyczny zakładał natomiast, że na podstawie przeprowadzonych badań będzie można przedstawić kierownictwu Policji dobre modelowe rozwiązania przyjęte w policji w dużych miastach w walce z zagrożeniami, zakładał także przedstawienie postulatów, propozycji rozwiązań, które należy podjąć, by usprawnić działania policji i jednostek samorządu terytorialnego w obszarze wielkich miast. Można powiedzieć, że obydwa cele zrealizowano. W styczniu 2014 roku z wynikami badań zapoznano komendanta głównego Policji, przekazując mu drogą służbową przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie skrócony raport będący wyciągiem z wyników badań uzyskanych w trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej. Uzyskane podczas wywiadów opinie komendantów i prezydentów miast okazały się niezmiernie cenne i znaczące nie tylko dla tej pracy, lecz także dla dalszego rozwoju nauk o bezpieczeństwie, a także dały podstawę do przedstawienia postulatów, wniosków mających na celu przede wszystkim poprawę skuteczności policji w wielkich miastach.

Szczegółową weryfikację hipotez poprzedziło przedstawienie w części badawczej charakterystyki działania każdej z komend. Była punktem wyjścia do dalszych rozważań o funkcjonowaniu policji, gdyż bez niej nie sposób odnosić się do działalności policji w każdym z miast. Charakterystykę oparto na przedstawionych badaczowi dokumentach w poszczególnych komendach miejskich Policji. Ujęto w niej informacje o: wielkości obszaru działania każdej z komend, liczbie ludności poszczególnych miast, strukturze organizacyjnej i etacie każdej z komend oraz obiektach ważnych dla bezpieczeństwa i porządku znajdujących się na terenie ich działania. Można stwierdzić, że komendy miejskie Policji działające w największych polskich miastach to jednostki o dość skomplikowanej strukturze organizacyjnej, bardzo jednak podobnej, z dużą liczbą podległych jednostek organizacyjnych — komisariatów. W skład struktury organizacyjnej Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie wchodzi sześć komisariatów miejskich i pięć komisariatów funkcjonujących na terenie powiatu częstochowskiego (łącznie 11 komisariatów), w skład komend miejskich Policji w Katowicach, Krakowie i Łodzi wchodzi po osiem komisariatów miejskich (te trzy komendy działają tylko na terenie miast). Należy dodać, że Komenda Miejska Policji w Krakowie to największa pod względem liczby etatów policyjnych komenda miejska w Polsce (2122 etatów policyjnych). Najwięcej komisariatów podlega Komendzie Miejskiej we Wrocławiu, gdzie na terenie miasta funkcjonuje aż 10 komisariatów oraz dodatkowo trzy komisariaty na terenie powiatu wrocławskiego (łącznie 13 komisariatów). Komenda Miejska Policji we Wrocławiu ma ponadto swoje siedziby, nie licząc komisariatów, w pięciu różnych miejscach rozlokowanych na terenie miasta Wrocławia, co stanowi dość poważne utrudnienie w sprawnym zarządzaniu tą jednostką. Należy dodać,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

że komendy miejskie w Częstochowie i we Wrocławiu swoim działaniem obejmują także tereny powiatów ziemskich częstochowskiego i wrocławskiego.

Charakterystykę komend miejskich uzupełniono dość szczegółowym przedstawieniem stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w poszczególnych miastach. Stan bezpieczeństwa w każdym z miast przedstawiono w latach 2008–2012, tj. z pięciu lat, na podstawie danych zawartych w statystykach policyjnych o przestępczości w kategoriach ogółem, kryminalne i w siedmiu podstawowych kategoriach uznanych za szczególnie uciążliwe (kradzież, kradzież z włamaniem, kradzież pojazdu, przestępstwa rozbójnicze, bójki i pobicia, uszkodzenia ciała, zniszczenia mienia). W odniesieniu do poszczególnych komend w każdej z tych kategorii pokazano trendy, jakie zarysowały się tam w pięcioletnim okresie (wzrosty i spadki). Przedstawiając dane o przestępczości w kategoriach ogółem i kryminalne, pokazano także skuteczność policji w tym okresie przez zaprezentowanie danych świadczących o efektywności ścigania karnego sprawców przestępstw (o wykrywalności). Stan bezpieczeństwa lub inaczej mówiąc — stan zagrożeń przestępczością na podległym terenie, także scharakteryzowano przez przywołanie danych o bezpieczeństwie na drogach. Przedstawiając bezpieczeństwo na drogach, odniesiono się do liczby wypadków drogowych, kolizji, osób zabitych i rannych. Stan zagrożeń w miastach przedstawiono jako liczbę wykroczeń, zarówno w kategorii ogółem, jak i uznanych za szczególnie uciążliwe, czyli przez pokazanie stanu porządku publicznego. Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego przedstawiono w ujęciu cyfrowym (w formie tabel) oraz graficznym (w formie wykresów). Można w tym miejscu powiedzieć, że najwięcej pozytywnych trendów świadczących o poprawie stanu bezpieczeństwa i porządku, zarówno w odniesieniu do przestępczości, jak i bezpieczeństwa na drogach, zaobserwowano w Częstochowie i Łodzi, najmniej zaś — we Wrocławiu[1].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w części badawczej pracy poświęconej weryfikacji hipotez w wielu jej miejscach powołano się na obowiązujące przepisy prawne wchodzące w skład tzw. prawa policyjnego. Są one podstawą funkcjonowania całej polskiej Policji. Wyjaśnia to, dlaczego policja działa w taki, a nie inny sposób. Przedstawiając funkcjonowanie policji przez pryzmat określonych jej działań w wybranych komendach, wielokrotnie powoływano się na zarządzenia, decyzje i wytyczne komendanta głównego Policji normujące sposób postępowania policji w określonych dziedzinach jej działalności. Aby jednak pokazać niektóre ważne elementy funkcjonowania policji, odniesiono się także do najnowszych rozwiązań organizacyjnych przyjętych w 2013 r.

Pierwsza hipoteza szczegółowa była następująca: policja identyfikuje i diagnozuje najbardziej dokuczliwe zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni wielkich miast, lecz celem tej identyfikacji i diagnozy nie jest przyjmowanie odpowiedniej taktyki, metod działania policji nakierowanych na skuteczniejsze zwalczanie zagrożeń.

[1] Dane o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego przedstawiono w rozdziale 6.1.3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wyniki jej weryfikacji szczegółowo przedstawiono w rozdziałach 6.2 i 6.3. Starano się wykazać, czy istnieje związek między zagrożeniami a tym, jak funkcjonuje policja pod ich wpływem. Proces badawczy podporządkowany tej hipotezie pokazał, jak w poszczególnych komendach miejskich Policji wygląda proces identyfikacji i diagnostyki zagrożeń. Ustalono, że w każdej z komend miejskich okresowo analizuje się stan zagrożeń. Proces identyfikacji zagrożeń odbywa się w systemie codziennym lub okresowym. Codzienny system identyfikacji zagrożeń odbywa się w formie codziennych odpraw komendantów miejskich z dyżurnymi komend (z wyjątkiem komendanta miejskiego we Wrocławiu, który nie prowadzi osobiście odprawy z dyżurnymi, ponieważ dyżurni w tej komendzie pełnią służbę na stanowisku kierowania w Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu przy ul. Strzegomskiej 148; odprawy z dyżurnymi komendant prowadzi tam w formie telekonferencji). To dyżurni na bieżąco wprowadzają dane o zagrożeniach do policyjnych baz danych i codziennie informują komendantów o stanie bezpieczeństwa i porządku na terenie miast, sporządzając stosowne meldunki dzienne. Okresowa identyfikacja i diagnostyka zagrożeń odbywa się przez funkcjonujące w każdej z komend zespoły do spraw koordynacji służby (powołane przez komendantów miejskich stosownymi decyzjami i zarządzeniami). W skład każdego z zespołów wszedł I zastępca lub zastępca komendanta miejskiego będący jednocześnie kierownikiem zespołu, a także członkowie kierownictwa danej komendy miejskiej, tj. naczelnicy poszczególnych wydziałów roboczych z pionu prewencji i pionu kryminalnego. Zespoły te spotykały się na okresowych odprawach. W zależności od poszczególnych komend spotkania odbywały się raz w tygodniu, co dwa tygodnie lub raz w miesiącu. Celem odpraw były i są bieżące analizy stanu bezpieczeństwa na podległym terenie. Każde z posiedzeń kończyło się wydaniem odpowiednich poleceń związanych z organizacją służby i z przyjęciem określonej taktyki jej pełnienia. Analizy stanu bezpieczeństwa były wykorzystywane do przyjmowania odpowiedniej taktyki działania policji w walce z zagrożeniami, m.in. do: planowania służby patrolowej, planowania działań mających na celu zwalczanie określonych zagrożeń, planowania działań profilaktycznych i prewencyjnych, informowania administracji samorządowej o stanie zagrożeń w miastach, planowania współpracy z innymi podmiotami publicznymi. Na podstawie tych analiz w poszczególnych komendach miejskich Policji, w systemie dwutygodniowym lub miesięcznym, planuje się służbę patrolową uwzględniającą rejony zagrożone i tzw. zegar zagrożeń. Do tej służby były angażowane przede wszystkim komórki patrolowe usytuowane w komisariatach. Do służby mającej na celu przeciwdziałanie zagrożeniom wszystkie komendy miejskie wykorzystywały także funkcjonariuszy z innych komórek, w tym dzielnicowych w ramach służby obchodowej, wywiadowców, policjantów z komórek operacyjnych (do działań okresowych) i z komórek ruchu drogowego w odniesieniu do bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Do działań prewencyjnych w miastach wraz z policją wykorzystywano także straż miejską. Każda z komend, organizując swoje służby prewencyjne przeznaczone do walki z zagrożeniami, obierała metody i formy pełnienia służby tylko zgodne z przepisami prawa policyjnego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Walka z zagrożeniami była przede wszystkim prowadzona w formie służby patrolowej, zarówno w patrolach pieszych, jak i zmotoryzowanych. Organizacja służby znajdowała odbicie w zintegrowanych planach służby patrolowej sporządzanych w zależności od poszczególnych komend na dwa tygodnie lub jeden miesiąc. W wypadku nasilenia występowania określonych zagrożeń w komendach miejskich w zależności od potrzeb prowadzono „działania wzmożone" nakierowane na zwalczanie zagrożeń i im przeciwdziałanie (w Krakowie komendant polecił, aby w każdym z podległych komisariatów takie działania były przeprowadzone co najmniej raz w miesiącu).

Badania pokazały, jak już wspomniano, że we wszystkich komendach funkcjonuje system identyfikacji i diagnostyki zagrożeń. System ten wykorzystuje informacje o zagrożeniach zawarte w policyjnych bazach danych, jak: Temida[2], KSIP, SWD, SEWiK, SESPol. Informacje o zagrożeniach policja w wielkich miastach pozyskuje także od obywateli, z badań społecznych, z debat społecznych z mieszkańcami, ze spotkań z samorządowcami, z informacji przekazywanych w toku posiedzeń komisji bezpieczeństwa działających przy prezydentach miast i radach miejskich, z mediów, z Internetu. Komendanci miejscy na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa informowali administrację samorządową, w tym prezydentów miast, o stanie zagrożeń w miastach oraz o skuteczności policji w ich zwalczaniu. Badania pokazały, że zarówno policja, jak i prezydenci miast mieli pełną wiedzę o obawach mieszkańców miast oraz o zagrożeniach, zwłaszcza o szczególnie uciążliwych społecznie będących problemem dla mieszkańców miast.

Jedną z form działania policji w wielkich miastach są policyjne zabezpieczenia imprez masowych. Zabezpieczenia te są odpowiedzią policji na potencjalne zagrożenia, które mogą pojawić się w związku z przebiegiem tych imprez. W wielkich miastach, co pokazywali komendanci i prezydenci, istnieje także zagrożenie ze strony grup pseudokibiców drużyn piłkarskich. Ze względu na wielość zabezpieczeń realizowanych przez policję w dużych miastach można stwierdzić, że ta forma działania policji jest elementem specyfiki wielkomiejskiej. W trakcie weryfikacji pierwszej hipotezy na przykładzie komend miejskich w Krakowie, Łodzi i we Wrocławiu pokazano, jak wiele zabezpieczeń policyjnych zrealizowano w roku 2012. Dane te przedstawiono w tabelach znajdujących się w rozdziale 6.4. Opisano tam przykłady najważniejszych zabezpieczeń policyjnych realizowanych przez wszystkie wybrane komendy. Przez te przykłady pokazano, jak wielką liczbę sił i środków policyjnych angażują te zabezpieczenia. Ta forma działania policji jest realizowana przez prowadzenie operacji, podoperacji i akcji policyjnych. W trakcie badań ustalono, że zabezpieczeń wymagały najczęściej: mecze piłkarskie, zwłaszcza te o podwyższonym ryzyku, inne imprezy sportowe, imprezy kulturalno-rozrywkowe, pikiety, demonstracje i pielgrzymki[3]. Na przykładzie komendy

[2] System „Temida" od 1 lutego 2013 r. decyzją komendanta głównego Policji przestał obowiązywać, opisano to w rozdziale 6.2.

[3] Zabezpieczenia policyjne jako formę działania policji w wielkich miastach przedstawiono w rozdziale 6.4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

wrocławskiej przedstawiono przygotowania i przebieg zabezpieczenia policyjnego turnieju piłkarskiego Euro 2012 rozgrywanego także we Wrocławiu.

Można powiedzieć, że w procesie weryfikacji nie potwierdziła się pierwsza szczegółowa hipoteza badawcza. Założono bowiem, że proces identyfikacji i diagnostyki zagrożeń nie służy przyjmowaniu odpowiedniej taktyki działania policji nakierowanej przede wszystkim na zwalczanie zagrożeń. Wyniki badań pokazały zaś dobitnie, że właśnie ten proces jednak temu służył, że istnieje związek między zidentyfikowanymi zagrożeniami a funkcjonowaniem policji. Policja elastycznie reaguje na zmiany widoczne w stanie bezpieczeństwa w miastach, przygotowuje swoje działania do skutecznej walki z zagrożeniami, dopasowując odpowiednie metody i formy swojego działania. Można więc powiedzieć, że pierwsza szczegółowa hipoteza badawcza została zweryfikowana negatywnie.

Proces weryfikacji drugiej hipotezy badawczej (występujące w przestrzeni dużych miast zagrożenia nie mają istotnego wpływu na organizację i funkcjonowanie działających tam jednostek Policji, zwłaszcza na ich strukturę organizacyjną i stany etatowe) przedstawiono w rozdziale 6.5. W trakcie procesu badawczego starano się pokazać, czy istnieje związek między zagrożeniami a dopasowaniem się policji do skutecznego działania mającego na celu walkę z zagrożeniami przez zmiany organizacyjne, strukturalno-etatowe. Przedstawiono tu, jak we wszystkich komendach miejskich przebiegały modyfikacje struktur policyjnych przez zmiany, o których tu mowa. Zmiany organizacyjno-etatowe przedstawiono w każdej z jednostek z pięciu lat, tj. od 2008 r. do 2012 r. W każdej z komend przedstawiono i omówiono zwłaszcza te zmiany, które były wymuszone stanem bezpieczeństwa w miastach. Nie wszystkie zmiany struktur, etatowe komórek i jednostek organizacyjnych podległych danej komendzie miejskiej wynikały z sytuacji związanej ze stanem bezpieczeństwa w miastach. Wiele z nich nie było wynikiem samodzielnych decyzji komendantów miejskich, a wynikiem poleceń jednostek wyższego szczebla, można nawet powiedzieć, że stanowiły większość. W badaniach skoncentrowano się jednak na tych zmianach, które były podyktowane poprawą skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami. Przedstawiono tu także cały schemat procesu zmian strukturalno-etatowych w jednostkach Policji oraz katalog dokumentów, które należy wytworzyć, by zmiany strukturalno-etatowe weszły w życie. W każdej z komend przywołano kolejno rozkazy organizacyjne wydawane przez poszczególnych komendantów miejskich, odnoszące się do wprowadzania zmian w strukturach komend miejskich czy w etatach komórek i jednostek organizacyjnych im podległych. Analiza dokumentów pokazała, że w niektórych jednostkach komendanci wielokrotnie i elastycznie reagowali na zmiany w stanie bezpieczeństwa w miastach, kierując wnioski do właściwych komendantów wojewódzkich Policji o wyrażenie zgody na projektowane przez nich zmiany strukturalne i etatowe. Po otrzymaniu takiej zgody wydawali rozkazy organizacyjne sankcjonujące te zmiany. W badanym pięcioletnim okresie najwięcej zmian zaobserwowano w komendach miejskich w: Łodzi, Krakowie i we Wrocławiu, najmniej zaś w Częstochowie i Katowicach. Najczęstszym przykładem zmian było powołanie nowych komórek do zwalczania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

określonego rodzaju zagrożeń, np. wydziałów do zwalczania przestępczości narkotykowej, samochodowej, do walki z przestępczością przeciwko mieniu, do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu, do walki z przestępczością nieletnich, a także powołanie mniejszych komórek organizacyjnych — zespołów do walki z konkretnymi zagrożeniami. Zmiany dotyczyły również stanów etatowych poszczególnych komórek organizacyjnych czy jednostek organizacyjnych (komisariatów). Pokazano liczne przykłady wzmocnienia etatowego poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych wchodzących w zakres danej komendy miejskiej Policji, co było podyktowane sytuacją związaną ze stanem bezpieczeństwa w danych miastach. W tej części zobrazowano także zmiany etatowe w odniesieniu do komórek i jednostek organizacyjnych, które nie wynikały bezpośrednio ze stanu bezpieczeństwa, a były wynikiem realizacji poleceń komendantów wojewódzkich Policji. Mimo wszystko można śmiało postawić tezę, że zagrożenia występujące w przestrzeni wielkich miast mają wpływ na kształt struktur organizacyjno-etatowych poszczególnych komend miejskich.

Drugim elementem, który sprawdzano w trakcie weryfikacji drugiej hipotezy, było ustalenie, czy zagrożenia mają wpływ na stan etatowy danej komendy miejskiej jako całości. W odniesieniu do każdej z komend zaprezentowano liczne zmiany jakie zaszły w jej etatach w pięcioletnim okresie. Tu jednak wyniki badań pokazały, że stan zagrożeń nie wpływał w jakimkolwiek stopniu na wielość etatów policyjnych i cywilnych wybranych komend miejskich. We wszystkich komendach nie natrafiono na jakikolwiek przypadek dodatkowego doposażenia etatowego całej komendy miejskiej ze strony komendantów wojewódzkich Policji na podstawie wniosków komendantów miejskich. Badania dokumentów pokazały dobitnie, że takich przypadków nie było, że komendanci miejscy nie wnioskowali ani razu o doposażenie etatowe swoich jednostek, mające na celu poprawę skuteczności policji w danym mieście. Co prawda spotkano się z dość licznymi zmianami etatów w komendach miejskich, lecz wynikały one tylko z decyzji komendantów wojewódzkich jako zwierzchników komendantów miejskich. Komendanci miejscy w trakcie wywiadów stwierdzili, że nie mają wpływu na liczbę etatów w komendach miejskich, że sprawy przydziału etatów dla ich jednostek nie należą do ich kompetencji, a decydentami kompetentnymi do zmian etatowych w komendach miejskich są tylko komendanci wojewódzcy Policji.

Podsumowując wyniki weryfikacji tej hipotezy, można powiedzieć, że została częściowo zweryfikowana negatywnie, częściowo zaś pozytywnie. Założenie, że stan zagrożeń nie ma wpływu na kształt struktury organizacyjnej nie zostało potwierdzone. Badania pokazały, że właśnie stan zagrożeń wpływa dość istotnie na kształt struktur organizacyjnych wybranych komend (co prawda w różnym stopniu, w zależności od danej komendy). Komendanci, reagując na zmiany w stanie bezpieczeństwa w miastach, reagowali elastycznie, dopasowując struktury jednostek, którymi kierowali, do skutecznej walki z zagrożeniami. Dokonywali oni także licznych zmian etatowych, ale tylko w odniesieniu do stanów etatowych komórek i podległych im jednostek organizacyjnych (komisariatów). Zmiany te wprowadzali

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jednak tylko w obrębie etatów przydzielonych dla danej komendy (w ramach przyznanego normatywu etatowego). Wyniki weryfikacji tej hipotezy pokazały, że jak słusznie założono, stan zagrożeń w miastach nie wpływa na stany etatowe w komendach miejskich, a tym samym, że istotnie nie dopatrzono się związku między bieżącym stanem zagrożeń a liczbą etatów w wybranych komendach miejskich.

Trzecia szczegółowa hipoteza badawcza dotyczyła wpływu zagrożeń na współdziałanie z administracją samorządową i z innymi podmiotami publicznymi. Założono w niej, że: policja w wielkich miastach podejmuje istotną współpracę z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi, lecz jej podstawy nie wynikają ze stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach, a są wynikiem wielu innych czynników niezwiązanych z bezpieczeństwem.

Proces weryfikacji tej hipotezy w odniesieniu do współpracy policji z administracją samorządową przedstawiono w rozdziale 6.6, natomiast w odniesieniu do współpracy z innymi podmiotami publicznymi w rozdziale 6.7. Wyniki uzyskane w trakcie badań dokumentów i wywiadów z komendantami i prezydentami pokazały dobitnie, że współpraca policji z samorządem opiera się na podstawowym czynniku, jakim jest stan bezpieczeństwa w wybranych miastach. Analiza różnorodnych dokumentów obrazujących tę współpracę wykazała, że powoływano się w nich na zasadniczy cel, jakim była poprawa stanu bezpieczeństwa i porządku w miastach. Szczególnie było to widoczne w treści miejskich programów profilaktycznych lub policyjnych programów prewencyjnych zakładających współpracę policji z samorządem. Poprawa bezpieczeństwa w miastach przyświecała także budowie i funkcjonowaniu miejskich centrów zarządzania kryzysowego w Katowicach przy ul. Francuskiej 70 i we Wrocławiu przy ul. Strzegomskiej 148, w których skupiono wszystkie służby dbające o bezpieczeństwo i porządek w miastach. Centra pełnią funkcje związane z bieżącym zarządzaniem bezpieczeństwem w tych miastach. Można powiedzieć, że podstawą współpracy był aktualny stan bezpieczeństwa w miastach i był to decydujący obiektywny czynnik warunkujący tę współpracę. Ten czynnik decydował o podjęciu współpracy, która przybierała różne formy, o czym będzie dalej mowa. Podczas wywiadów zarówno komendanci, jak i prezydenci, w swoich wypowiedziach podnosili, że czynnik ten jest najważniejszy i na nim opiera się współpraca między policją a samorządem.

Ten sam czynnik decydował o nawiązywaniu współpracy policji z innymi podmiotami publicznymi. Badania pokazały, że ta współpraca była nawiązywana dwojako. Pierwszy sposób opierał się na podpisaniu stosownych porozumień przez komendantów miejskich z przedstawicielami określonych podmiotów publicznych, najczęściej służb publicznych. Tak było w wypadku komendantów miejskich Policji w Częstochowie, Krakowie i Łodzi. Komendant miejski w Łodzi podpisał aż 14 porozumień z innymi podmiotami publicznymi. Do podmiotów, z którymi komendanci nawiązywali współpracę, można zaliczyć: straż miejską, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Ochrony Kolei, Służbę Celną, Służbę Ochrony Zabytków, WOPR, MZK, MPK oraz uczelnie wyższe. Druga forma współpracy opierała się na jej podejmowaniu z tymi podmiotami na podstawie faktycznych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

potrzeb związanych ze stanem bezpieczeństwa oraz na podstawie przepisów ogólnych mówiących o funkcjonowaniu każdego z podmiotów i jego roli w zakresie bezpieczeństwa. Taką współpracę zaobserwowano w komendach miejskich w Katowicach i we Wrocławiu. We wszystkich komendach jednak ta współpraca, niezależnie od podstawy formalnej jej nawiązania, miała swoje umocowanie w stanie bezpieczeństwa, a dokładnie dotyczyła realizacji celu, jakim było dążenie do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście. W trakcie weryfikacji tej hipotezy poznano także inne czynniki warunkujące współpracę policji z samorządem. Źródłem ich poznania były wypowiedzi komendantów miejskich i prezydentów miast zarejestrowane podczas wywiadów. Zarówno komendanci, jak i prezydenci w swoich wypowiedziach nawiązywali do grupy czynników obiektywnych, od których ta współpraca zależy. Do czynników tych zaliczyli stan bezpieczeństwa w miastach, zapisy prawne zawarte w ustawach samorządowej i o Policji, oczekiwania społeczne. Odnieśli się także do czynników subiektywnych warunkujących tę współpracę. Zaliczyli do nich: właściwe rozumienie potrzeb bezpieczeństwa przez decydentów, zarówno z policji, jak i z samorządu, wzajemne poszanowanie swoich kompetencji, stan finansów samorządowych, wzajemne zaufanie do siebie obydwu stron tej współpracy.

Wyniki weryfikacji trzeciej hipotezy badawczej pokazały, że przyjęte założenie nie zostało potwierdzone. Zebrany materiał badawczy pokazał, że właśnie stan bezpieczeństwa — stan zagrożeń, jest podstawowym i najważniejszym czynnikiem obiektywnym warunkującym współpracę policji z samorządem i innymi podmiotami publicznymi. Oczywiście ta współpraca, a szczególnie jej jakość, zależy także od wielu innych czynników subiektywnych, które tu wymieniono. Nie są one jednak dominującymi i decydującymi o nawiązaniu tej współpracy.

Czwarta z hipotez roboczych odnosiła się do form współpracy policji z administracją samorządową i zakładała, że: formy współpracy policji z administracją samorządową nie są dopasowane do zwalczania zagrożeń pojawiających się w przestrzeni wielkich miast. Weryfikacji tej hipotezy poświęcono rozdział 6.7. Opierając się na analizie treści dokumentów w poszczególnych komendach miejskich, świadczących o podejmowaniu współpracy między policją a samorządem terytorialnym w zakresie bezpieczeństwa, można przedstawić następujące formy tej współpracy:

— wspólna realizacja miejskich programów profilaktycznych i policyjnych programów prewencyjnych;
— współpraca ze strażami miejskimi jako podmiotami wchodzącymi w skład administracji samorządowej obserwowana szczególnie we wspólnych z policją służbach patrolowych czy w zabezpieczeniach imprez masowych;
— współfinansowanie funkcjonowania policji;
— wymiana informacji o zagrożeniach;
— wspólne wykorzystywanie monitoringów miejskich;
— wykorzystywanie centrów zarządzania kryzysowego działających w Katowicach i Wrocławiu do bieżącego zarządzania bezpieczeństwem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Szczególną wagę podczas weryfikacji tej hipotezy przypisano miejskim programom profilaktycznym. We wszystkich wybranych miastach, z wyjątkiem Łodzi, funkcjonują takie programy. Mają bardzo szeroki zasięg i odnoszą się do poszczególnych rodzajów zagrożeń. W ich ramach działa wiele podprogramów adresowanych do konkretnych środowisk, grup wiekowych. Największa grupa podprogramów jest adresowana do dzieci i młodzieży, ale funkcjonują też programy mające na celu ochronę ludzi starszych (seniorów) czy zakładające udzielanie pomocy młodzieży ze środowisk romskich (taki program jest w Krakowie). Programy te dotyczą ograniczenia przestępczości i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla mieszkańców miast, poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zwracają szczególną uwagę na edukowanie i uczenie, zwłaszcza dzieci i młodzieży, bezpiecznych zachowań. Wszystkie programy zakładają realizację podprogramów sezonowych, jak: „Bezpieczne wakacje", „Bezpieczna woda", „Bezpieczne ferie", „Bezpieczna droga do szkoły". Na uwagę zasługuje realizacja jednego z podprogramów wchodzących w skład miejskiego programu profilaktycznego w Katowicach. Ten podprogram adresowany do dzieci i młodzieży o nazwie „Kibicuję *fair play*" w 2012 r. zdobył pierwsze miejsce w konkursie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych „Bezpieczeństwo imprez masowych" i został nagrodzony przez ministra spraw wewnętrznych[4].

Miejskie programy profilaktyczne przyjęto do realizacji stosownymi uchwałami rad miejskich. Zakładają współpracę z policją i innymi podmiotami publicznymi. Ich funkcjonowanie opiera się na dążeniu do osiągnięcia celu, którym jest poprawa bezpieczeństwa i porządku w miastach. Samorządy na realizację programów przeznaczają odpowiednie środki finansowe. W przypadku zaś Komendy Miejskiej Policji w Katowicach cała pomoc finansowa przeznaczona dla tej komendy ze strony samorządu katowickiego jest podporządkowana realizacji programu profilaktycznego.

Nieco inna sytuacja występuje w Łodzi, gdzie nie funkcjonuje miejski program profilaktyczny, a w zamian za to w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi opracowano program prewencyjny na lata 2012–2014 „Razem tworzymy bezpieczną Łódź". Program ten, podobnie jak programy profilaktyczne, zakłada współpracę z samorządem łódzkim i innymi podmiotami publicznymi. Spełnia podobne funkcje jak programy profilaktyczne i jest adresowany do szerokiego kręgu odbiorców.

Na dążeniu do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku w miastach opierają się pozostałe formy współpracy policji z administracją samorządową. Było to widoczne zwłaszcza we współpracy ze strażami miejskimi. Wymiana informacji między policją a administracją samorządową dotyczyła w zasadzie tylko jednego tematu, którym jest bezpieczeństwo w miastach. Ta wymiana następowała przez: przesyłanie przez komendantów okresowych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa, udział w posiedzeniach komisji bezpieczeństwa, osobiste informowanie prezydentów, radnych, członków komisji bezpieczeństwa o stanie zagrożeń przez

[4] Wykaz wszystkich programów profilaktycznych i prewencyjnych przedstawiono w rozdziale 6.6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

komendantów miejskich lub przez innych przedstawicieli policji. Współdziałanie samorządu z policją polegające na wspólnym korzystaniu z monitoringów miejskich czy wspólnym wykorzystywaniu działalności miejskich centrów zarządzania kryzysowego w Katowicach czy Wrocławiu również były formą dążenia do poprawy bezpieczeństwa. Te same uwagi dotyczą także ostatniej, lecz najważniejszej zdaniem komendantów, formy współdziałania, polegającej na dofinansowaniu działań policji przez samorząd terytorialny[5]. Informacje uzyskane w trakcie analizy treści dokumentów w ramach weryfikacji tej hipotezy potwierdzono także wypowiedziami komendantów miejskich i prezydentów miast. Prezydenci miast w trakcie wywiadów wskazali na przykłady inicjatyw własnych, jakie podejmuje administracja samorządowa na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach. Zaliczyli do nich m.in.: budowę i rozbudowę monitoringów miejskich, podejmowanie inwestycji dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowych (co najlepiej widać na przykładzie Wrocławia, gdzie wdrożono inteligentny system sterowania ruchem drogowym), tworzenie programów profilaktycznych, prowadzenie szeroko pojętej edukacji dla bezpieczeństwa, dbałość o oświetlenie miejsc niebezpiecznych[6].

Założenie przyjęte w czwartej hipotezie badawczej również nie zostało potwierdzone, hipoteza ta w świetle zgromadzonego materiału uzyskanego za pomocą dwóch opisanych metod badawczych została zweryfikowana negatywnie. Zebrany materiał pokazał, że podejmowane formy współpracy policji z samorządem terytorialnym były nakierowane na zwalczanie zagrożeń, które pojawiają się w przestrzeni wielkich miast. Tym samym weryfikacja pokazała, że istnieje związek między formami tej współpracy a stanem bezpieczeństwa w miastach.

Weryfikacji piątej hipotezy (policja na terenie wielkich miast otrzymuje wsparcie finansowe ze strony samorządu terytorialnego i ze strony innych podmiotów publicznych, lecz wysokość tego wsparcia nie ma istotnego wpływu na stan bezpieczeństwa w miastach i na poprawę skuteczności policji) poświęcono rozdział 6.8. Podczas weryfikacji w każdej z wybranych komend przeanalizowano wiele dokumentów finansowych, w tym porozumień zawieranych przez komendantów wojewódzkich Policji z właściwymi organami samorządu terytorialnego, sprawozdań finansowych, w tym sprawozdań z wykonania poszczególnych dotacji, wykazów finansowych, wykazów dotacji itp. Należy w tym miejscu przypomnieć, że organy samorządu terytorialnego nie przekazują dotacji finansowych bezpośrednio komendantom miejskim, ponieważ nie są oni dysponentami funduszów III stopnia. Każda dotacja finansowa samorządu dla komendy miejskiej (dotyczy to także komend powiatowych) musi zostać przelana na tzw. fundusz wsparcia policji funkcjonujący tylko przy komendach wojewódzkich Policji w całej Polsce. Każda dotacja,

[5] Ze względu na znaczenie dla policji tej ostatniej formy współpracy temu zagadnieniu podporządkowano następną hipotezę roboczą, którą zweryfikowano.

[6] Diagnozę prezydentów miast w odniesieniu do inicjatyw własnych samorządu na rzecz bezpieczeństwa opisano w rozdziale 6.7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

niezależnie, czy jest przekazana w formie finansowej, czy rzeczowej, wymaga sporządzenia stosownej umowy — porozumienia między właściwym komendantem wojewódzkim Policji a przedstawicielem samorządu, najczęściej był to prezydent miasta. Fundusz wsparcia jest funduszem celowym, toteż środki z niego trafiają do właściwych komend zgodnie z treścią zawieranych porozumień.

Podczas analizy treści różnych dokumentów finansowych, sprawozdań i porozumień zbadano, jak wyglądała pomoc finansowa przekazywana poszczególnym komendom miejskim Policji przez pięć lat, tj. od 2008 r. do 2012 r. Badania pokazały, jaki był obraz tej pomocy. Dane o wysokości wsparcia finansowego w każdej z jednostek zawarto w tabelach i na rysunkach zamieszczonych w rozdziale 6.7. Dotacje przekazywane dla komend pogrupowano w określone bloki zadań. Można powiedzieć, że pomoc finansowa samorządów była przekazywana na realizację zadań związanych z:

— zakupami pojazdów,
— inwestycjami i remontami obiektów policyjnych,
— zakupami służb ponadnormatywnych,
— zakupami różnorodnego sprzętu, wyposażenia policyjnego i wyposażenia obiektów,
— nagrodami dla policjantów.

Dane obrazujące wysokość tego wsparcia w okresie pięcioletnim pokazano także w ujęciu porównawczym między poszczególnymi komendami. Wyniki badań pokazały, że liderem spośród pięciu opisywanych tu samorządów był samorząd łódzki, który w tym okresie przekazał Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi dotację w wysokości 22 156 710 zł. Komenda ta otrzymała także najwyższą dotację na zakup służb ponadnormatywnych. Wyniosła ona łącznie 4 156 000 zł. Na drugim miejscu pod względem wysokości dotacji znalazł się samorząd wrocławski, który przekazał łącznie kwotę w wysokości 15 282 495 zł, na trzecim — samorząd katowicki z kwotą 5 363 378 zł, natomiast na czwartym — samorząd krakowski z kwotą 3 951 600 zł. Najmniejszą dotację otrzymał samorząd częstochowski — łącznie tylko 65 000 zł. Należy dodać, że w wykazach tych nie uwzględniono pomocy przekazywanej policji przez samorządy w formie rzeczowej — w formie remontów obiektów policyjnych. Nie uwzględniono tu także przekazania w tzw. użyczenie przez samorząd wrocławski kompletnego obiektu przy ul. Sołtysowickiej 121 Komendzie Miejskiej Policji, przeznaczonego na nową siedzibę tej jednostki. Można powiedzieć, że wysokość tych dotacji pokazała także, jak jest w poszczególnych samorządach postrzegane bezpieczeństwo w miastach i jak pojmowana jest tam współpraca z policją. Aby ustalić, czy przekazana pomoc finansowa istotnie wpłynęła na poprawę bezpieczeństwa w miastach i skuteczność działania policji, skupiono się nie tylko na wysokości zaprezentowanych tu dotacji, lecz także na opiniach komendantów o znaczeniu tej pomocy. Wszyscy komendanci miejscy, z wyjątkiem komendanta miejskiego z Częstochowy, oświadczyli, że wysokość wsparcia ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa miasta i poprawy skuteczności policji. Zdaniem komendanta miejskiego w Łodzi dotacja przeznaczona na zakupy dodatkowych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

służb ponadnormatywnych natychmiast znajduje odbicie w coraz lepszych efektach pracy i skuteczności policji.

Podczas pracy nad weryfikacją tej hipotezy w poszczególnych komendach ustalono, jak wyglądała pomoc w pięcioletnim okresie ze strony innych podmiotów publicznych. Największą dotację otrzymała ponownie Komenda Miejska Policji w Łodzi, łącznie 399 472 zł. W Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie jej wielkość wyniosła 124 697 zł, zaś w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie — 25 440 zł. W przypadku Komendy Miejskiej Policji w Katowicach nie odnotowano jakiejkolwiek dotacji, a w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu badaczowi nie przedstawiono danych świadczących o istnieniu takiej pomocy. Podmiotami, które udzielały wsparcia policji były: sądy, urzędy skarbowe, fundacje dla bezpieczeństwa, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego. Także w odniesieniu do znaczenia tej pomocy wypowiedzieli się komendanci miejscy. Wyrazili oni opinię, że udzielana pomoc finansowa i rzeczowa przez inne podmioty publiczne nie ma istotnego znaczenia dla poprawy bezpieczeństwa w miastach i poprawy skuteczności policji.

Podsumowując proces weryfikacji tej hipotezy, można stwierdzić, że nie potwierdziło się założenie w części dotyczącej pomocy finansowej przekazywanej policji przez samorządy. Badania pokazały (z wyjątkiem Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie, gdzie pomoc ta nie miała istotnego znaczenia), że pomoc ma jednak istotne znaczenie dla poprawy stanu bezpieczeństwa w miastach i poprawy skuteczności działania policji. Najlepszym przykładem na uzasadnienie tej tezy jest funkcjonowanie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi, gdzie zaobserwowano najwyższy poziom pomocy, która z kolei przełożyła się na istotną poprawę stanu bezpieczeństwa w mieście. Jak wspomniano, istotną pomoc otrzymała policja także we Wrocławiu, tam jednak takiej korelacji nie zaobserwowano, ponieważ Wrocław jest miastem, w którym zaobserwowano najwyższy stan zagrożeń spośród wszystkich wybranych do badań miast. Analizując poszczególne działania tej komendy, można powiedzieć, że były tam wdrażane adekwatne metody i formy działania policji przeciwdziałające zagrożeniom. Od strony formalnej przedsięwzięcia policyjne w tej komendzie w latach 2008–2012 planowano i wdrażano prawidłowo, co jednak nie przekładało na widoczną poprawę stanu bezpieczeństwa i skuteczności policji. Zdaniem autora problem ten wymaga głębszego zbadania w toku być może odrębnej pracy naukowej lub innych działań podjętych przez jednostki zwierzchnie.

Na podstawie przeprowadzonych badań potwierdzono natomiast drugi człon tej hipotezy odnoszący się do znaczenia wsparcia finansowego przekazywanego policji przez inne podmioty publiczne. Wykazano, że wsparcie to było niewielkie i dotyczyło tylko trzech komend miejskich, o czym była mowa. Wszyscy komendanci ocenili to wsparcie jako niemające istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa i poprawy skuteczności policji.

Szósta z hipotez szczegółowych zakładała: w modelu funkcjonowania policji na terenie wielkich miast nie obserwuje się specyficznych niestandardowych, unikatowych, a zarazem skutecznych rozwiązań. Takich rozwiązań nie obserwuje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

się także w działaniach administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wyniki weryfikacji tej hipotezy przedstawiono w rozdziale 6.9. W trakcie badań w wybranych komendach badacz skupił się także na odkrywaniu przyjętych w policji rozwiązań, które mogą być uznane za specyficzne, niestandardowe, a zarazem skuteczne w walce z zagrożeniami. Wyniki tych poszukiwań okazały się jednak bardzo skąpe. We wszystkich komendach zaobserwowano bardzo podobne formy i metody działania policji w walce z zagrożeniami, opierające się praktycznie na jednym schemacie. Wynika to stąd, że cała organizacja i funkcjonowanie policji w Polsce opiera się na tych samych przepisach prawa, na ustawach, rozporządzeniach, zarządzeniach i decyzjach komendanta głównego Policji. Przepisy prawa policyjnego wydawane przez komendanta głównego nie czynią rozróżnienia w zakresie tego, do jakich jednostek się odnoszą. Mają zastosowanie we wszystkich jednostkach polskiej policji, w tym komendach powiatowych i miejskich, niezależnie od ich stanu etatowego i obszaru działania. Przepisy nie uwzględniają w jakikolwiek sposób „specyfiki miejskiej, specyfiki dużych aglomeracji", z wyjątkiem jednostek w aglomeracji warszawskiej, o czym była mowa w części teoretycznej pracy w rozdziale 4. Jest sprawą oczywistą, że komendanci miejscy, organizując działania policyjne, muszą w pewnym sensie ciągle dopasowywać się do wymogów związanych ze skutecznym zwalczaniem zagrożeń, do lokalnych uwarunkowań, do map i zegarów zagrożeń. Każdy z nich dysponuje innym potencjałem sił i środków policyjnych, który angażuje w proces walki z zagrożeniami. Każdy z komendantów trochę inaczej wprowadza zmiany strukturalno-etatowe, co pokazano w rozdziale 6.5. Wszystkie działania policji są jednak prowadzone według jednego wspólnego schematu. Dało się to zaobserwować w komendach, w których ulokowano badania w odniesieniu do:

— funkcjonującego w komendach systemu diagnostyki i identyfikacji zagrożeń;
— procesu związanego z organizacją służb w terenie;
— form i metod pełnienia służb;
— schematu zmian strukturalno-etatowych;
— form współpracy z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi;
— postępowania związanego z przekazywaniem dotacji finansowych dla policji.

Można powiedzieć, że przyjęty jeden uniwersalny schemat organizacji policji w Polsce i jej funkcjonowania przez stosowanie określonych form i metod (także zgodnych z tym schematem) ogranicza w pewien sposób autonomię komendantów miejskich we wdrażaniu bezpieczeństwa w wielkich miastach.

Badania pokazały, że istnieją tylko nielicznie przypadki działań, które mogą być uznane za specyficzne, niestandardowe, a zarazem skuteczne. Jednym z nich jest organizacja wspólnych patroli składających się z policjantów Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i kursantów Szkoły Policji w Katowicach. W wyniku zawartego trójstronnego porozumienia między komendantem miejskim Policji w Katowicach, komendantem Szkoły Policji w Katowicach i prezydentem Katowic

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

od marca 2012 r. na ulicach tego miasta obserwuje się znacznie więcej patroli policyjnych. Porozumienie przewiduje wykorzystanie kursantów zarówno do służby patrolowej, jak i obchodowej, wspólnie z policjantami komendy miejskiej, w patrolach trzyosobowych (jeden policjant KMP i dwóch kursantów). Ta wspólna służba po pierwsze poprawia stan bezpieczeństwa na ulicach Katowic, po drugie realizuje cel dydaktyczny nakreślony przez Szkołę Policji.

Innym przykładem takich rozwiązań może być organizacja służby patrolowej w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi w tzw. strefie zero. Za „strefę zero", zarówno komendant miejski w Łodzi, jak i administracja samorządowa, uznali główną ulicę tego miasta, tj. ul. Piotrkowską. Ulica Piotrkowska to główny deptak Łodzi, na którym spotykają się mieszkańcy i turyści. Ze względu na znaczenie tej ulicy w wizerunku miasta i bezpieczeństwa w mieście komendant miejski Policji w Łodzi wydał specjalne polecania w formie wytycznych, odnoszące się do organizacji służby policji w tym rejonie. Polecenia komendanta odnoszą się do nasilenia tam służb patrolowych i do sposobu ich pełnienia. Jako zasadę przyjęto pełnienie służb na tzw. zakładkę, co oznacza, że nie obowiązują sztywnie ramy czasowe pełnienia służb, np. 6.00–14.00, 14.00–22.00, 22.00–6.00, lecz poszczególne patrole rozpoczynają służbę w nietypowych okresach całej doby, np. część patroli rozpoczyna służbę o godzinie 14, a następne włączane są tam do służby od godziny 17, 19, 20 itd. Powoduje to, że nie ma pory doby, w której nie byłoby nasilenia służb w tym rejonie. Każdego dnia na tej ulicy pełni służbę ok. 28 policjantów oraz patrole straży miejskiej. W określone dni i pory doby, zgodnie z zegarem zagrożeń, liczba służb jest dodatkowo wzmacniana. Do służby w „strefie zero" są kierowani policjanci z pionu prewencji, w patrolach pieszych i obchodach zmotoryzowanych, a ponadto funkcjonariusze wydziałów operacyjnych oraz wywiadowcy. Funkcjonariusze w „strefie zero" pełnią służbę w systemie ośmiogodzinnym lub nawet dwunastogodzinnym w określone dni tygodnia, zgodnie z zegarem zagrożeń. Dla tego rejonu sporządza się odrębny harmonogram służb patrolowych. Nadzór nad służbą pełnią członkowie kierownictwa Komendy Miejskiej Policji w Łodzi, którzy jednocześnie prowadzą odprawy do służby, a po jej zakończeniu sporządzają odrębny protokół według wzoru opracowanego specjalnie dla tej strefy. Komendant miejski przed wydaniem tych wytycznych zlecił sporządzenie opinii na temat zgodności przyjętych rozwiązań organizacyjnych związanych ze służbą w „strefie zero" z przepisami zarządzenia komendanta głównego Policji nr 768/07 z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową. Jest to dowodem, że działania policyjne, mimo swoich odmienności w różnych miastach, muszą być zgodne z wypracowanym przez przepisy prawa schematem działania całej policji.

Z podobnymi przykładami pełnienia służb patrolowych na tzw. zakładkę w rejonach zagrożonych badacz spotkał się w komendach miejskich w Katowicach i Wrocławiu. Zwłaszcza we Wrocławiu było widoczne kierowanie do służb patrolowych policjantów o różnych porach doby w dzielnicach Śródmieście i Stare Miasto. Tam jednak nie uregulowano prawnie w sposób odrębny organizacji pełnienia służb w rejonach szczególnie zagrożonych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Jeszcze innym przykładem pewnych odrębności w organizacji służb jest wydanie przez komendanta miejskiego Policji w Łodzi wytycznych do pełnienia służb ponadnormatywnych. Jak już przedstawiono wcześniej, komenda ta otrzymała największą dotację od samorządu terytorialnego przeznaczoną na płatne służby ponadnormatywne. Wytyczne komendanta miejskiego w Łodzi w organizowaniu tych służb dotyczą: planowania działań prewencyjnych, dyslokowania służb, form tej służby (ile patroli, z kogo złożone, kiedy piesze, a kiedy zmotoryzowane), czasu ich trwania, zasad kierowania policjantów do służby, umundurowania i wyposażenia policjantów, zwracania uwagi na priorytety miejscowe, wynagrodzenia za służbę.

W odniesieniu do rozwiązań, o których tu mowa, wypowiedzieli się także komendanci miejscy. Każdy z nich podawał przykłady ze swojej komendy, uznając je za przejaw działań nietypowych i niestandardowych. Na uwagę zasługuje kilka wypowiedzi komendantów miejskich. Według komendanta miejskiego z Częstochowy tym przykładem może być dobra współpraca policji ze służbami Jasnej Góry w ochronie zabytków dziedzictwa narodowego. Komendant miejski z Katowic jako przykład przedstawił dobrą współpracę z samorządem katowickim. Komendant miejski z Krakowa wskazał na powołanie zespołu wywiadowców do rozpoznawania zagrożeń oraz zespołu oskarżycieli publicznych, którzy oskarżają we wszystkich sprawach o wykroczenia w sądach krakowskich, niezależnie od tego, jaka służba jest autorem wniosku o ukaranie, mających swoje siedziby nie w komendach miejskich Policji, a w sądach. Komendant w Łodzi wskazał na organizację służby w „strefie zero" oraz na dobrą współpracę z samorządem łódzkim, stwierdzając, że tylko normalna, typowa, ciągła współpraca przynosi efekty. Komendant miejski z Wrocławia jako przykład podał prowadzenie kolonii przez policjantów dla dzieci z rodzin patologicznych. Mimo tych przykładów, można uznać, że po stronie policji działania, które można nazwać specyficznymi i niestandardowymi w strefach wielkomiejskich występują niezmiernie rzadko.

W odniesieniu do administracji samorządowej takich nietypowych niestandardowych działań zaobserwowano jeszcze mniej. Komendanci miejscy w swoich diagnozach przedstawionych w trakcie wywiadów nie potrafili podać przykładów takich działań po stronie samorządu. Jedynie komendant miejski z Wrocławia do takich działań zaliczył wielką troskę samorządu o wizerunek miasta. W trakcie wywiadów z prezydentami miast każdy z nich przedstawiał swoje lokalne przykłady, co pokazuje zebrany materiał. Skromnym zdaniem autora żaden z przykładów nie był na tyle oryginalny, aby zaliczyć go do grupy działań, o których tu mowa.

Oceniając materiał zgromadzony w trakcie badań pod kątem weryfikacji tej hipotezy, można stwierdzić, że założenie autora okazało się tu słuszne. W działaniach policji w wielkich miastach dają się zaobserwować tylko nieliczne przykłady, które mogą być uznane za przejawy działań niestandardowych, specyficznych i skutecznych, a zarazem takich, które można by zaliczyć do modelowych rozwiązań. Rozwiązań mających istotne znaczenie dla stanów bezpieczeństwa w miastach praktycznie się nie obserwuje po stronie administracji samorządowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Można powiedzieć, że przedstawiona weryfikacja sześciu hipotez służyła osiągnięciu celu poznawczego pracy. Wykazano, jak wygląda funkcjonowanie policji w wielkich polskich miastach w toku jej działań własnych zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego i współdziałania z innymi podmiotami, zwłaszcza z samorządem terytorialnym. Był to swoisty audyt przeprowadzony w największych komendach Policji w Polsce. Weryfikacja pokazała, że istotnie występują związki między zagrożeniami występującymi w wielkich miastach a funkcjonowaniem tam policji. Należy stwierdzić, że założenie zawarte w głównej hipotezie badawczej się nie potwierdziło, mimo częściowego pozytywnego zweryfikowania niektórych hipotez szczegółowych. Przyjęte założenie, że zagrożenia występujące w wielkich miastach nie mają istotnego wpływu na organizację i funkcjonowanie tam policji oraz jej współdziałanie z administracją samorządową i innymi podmiotami publicznymi, w świetle zgromadzonego materiału badawczego okazało się niesłuszne. Wyniki badań pokazały, że zagrożenia mają wpływ na organizację i funkcjonowanie policji, mimo pozytywnego zweryfikowania niektórych hipotez roboczych. Pokazały jednak, że istnieje wyraźny związek między stanem bezpieczeństwa a funkcjonowaniem policji w wielkich miastach. Można powiedzieć, że założenie przyjęte w głównej hipotezie roboczej w znacznej części nie zostało potwierdzone wynikami badań, czyli w znacznej części przez wyniki badań hipoteza ta została sfalsyfikowana.

Ostatnie założenie przyjęte w siódmej, ostatniej hipotezie szczegółowej służyło realizacji celu praktycznego, który zakładał, że weryfikacja wcześniejszych hipotez pozwoli przedstawić propozycje rozwiązań organizacyjnych kierownictwu Policji, zmierzających do poprawy skuteczności działania policji w wielkich miastach. Ostatnia hipoteza zakładała, że: w komendach miejskich Policji działających na terenie wielkich polskich miast należy wdrożyć wiele działań organizacyjnych zmierzających do poprawy skuteczności działania policji i jej współpracy, zwłaszcza z administracją samorządową, w walce z zagrożeniami.

Weryfikacji tej hipotezy służyły wyniki badań nie tylko wcześniejsze, na które się już powoływano, lecz także uzyskane w trakcie wywiadów z komendantami miejskimi i prezydentami miast. Komendanci i prezydenci wyrazili swoje opinie na temat aktualnych rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących w Policji i samorządach oraz przedstawili postulaty pewnych rozwiązań na przyszłość. Propozycje dwóch najważniejszych w miastach osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i jego kształtowanie przedstawiono w rozdziale 6.10.

Zebrany materiał badawczy i spostrzeżenia własne badacza pozwalają na przedstawienie postulatów przyszłych rozwiązań organizacyjnych i wniosków dotyczących funkcjonowania policji w wielkich miastach. Odnosząc się do policji, można przedstawić następujące postulaty i wnioski:

1. Kierownictwo polskiej policji, a zwłaszcza właściwi komendanci wojewódzcy, powinno niezwłocznie zadbać o uzupełnienie zatrudnienia (zlikwidować wakaty) w komendach miejskich funkcjonujących na terenie wielkich miast, gdyż

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

zdaniem komendantów miejskich utrzymujący się tam aktualnie wysoki poziom wakatów osłabia skuteczność działania policji.

2. Komendanci miejscy policji powinni mieć większy wpływ na organizację strukturalno-etatową swoich jednostek, zwłaszcza w zakresie ustalania liczby etatów policyjnych przynależnych danej komendzie miejskiej. Istniejący obecnie stan prawny wyklucza wpływ komendantów miejskich na liczbę etatów w jednostkach, którymi zarządzają.

3. Powinno się doprowadzić do sytuacji, w której komendanci największych w Polsce komend miejskich staną się dysponentami funduszy finansowych III stopnia. Istniejący aktualnie stan faktyczny i prawny powoduje, że komendanci miejscy nie dysponują własnymi środkami finansowymi, nie mają własnych budżetów i nie mogą być partnerami zawieranych z miastem umów, chociażby związanych z dofinansowaniem policji przez samorządy.

4. Należy zadbać o lepsze wyposażenie policyjne i biurowe w największych komendach miejskich oraz o większe środki przeznaczone na rewitalizację i remonty obiektów policyjnych; komendanci miejscy wskazywali to jako problem do rozwiązania.

5. Opierając się na pozytywnym wzorze wypracowanym przez komendanta miejskiego Policji z Katowic, komendanta Szkoły Policji w Katowicach i prezydenta Katowic, powinno się doprowadzić do odbywania praktyk przez kursantów szkół policji w wielkich miastach, co pozwoli poprawić tam poziom bezpieczeństwa i zrealizować cele dydaktyczne zakładane przez szkoły.

6. W polskiej policji powinna się rozpocząć dyskusja nad wypracowaniem formuły organizacji i działania policji w wielkich miastach, uwzględniająca ich specyfikę. Funkcjonujący dzisiaj stan faktyczny i prawny nie przewiduje odrębnych rozwiązań uwzględniających specyfikę wielkomiejską (z wyjątkiem pewnych rozwiązań adresowanych do policji w Warszawie).

7. Nawiązując do postulatu 6, powinno się także rozważyć zmiany legislacyjne na wzór organizacji policji warszawskiej, w celu stworzenia komend rejonowych lub okręgowych w wielkich miastach. Obecnie największe komendy miejskie funkcjonują z bardzo dużą liczbą komisariatów. Aktualny stan powoduje, że w setkach, tysiącach spraw dziejących się w wielkich miastach związanych z bezpieczeństwem właściwymi decydentami są komendanci miejscy. Należy zadać sobie pytanie, czy jeden człowiek — komendant miejski, może nad tym wszystkim zawsze skutecznie zapanować. W rozdziale 4 pokazano rozwiązania organizacyjne przyjęte w policji na terenie m.st. Warszawy oraz jej skuteczność. Wyniki ustaleń autora w Komendzie Stołecznej Policji pokazują dobitnie, że skuteczność policji warszawskiej z roku na rok się poprawia, że się sprawdziły rozwiązania organizacyjne tam przyjęte.

8. Na podstawie wyników badań należy pokazać także dobry przykład funkcjonowania policji w wielkim mieście. Tym przykładem może być funkcjonowanie policji na terenie Łodzi. Jak pokazują dane statystyczne, skuteczność pracy policji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

łódzkiej z roku na rok jest coraz lepsza, obserwuje się tam wiele pozytywnych trendów w umacnianiu i poprawianiu się bezpieczeństwa. Ma to zapewne związek z właściwym postrzeganiem bezpieczeństwa w tym mieście przez samorząd łódzki i z wysokością udzielanej policji pomocy finansowej oraz z dużą skutecznością policji w walce z zagrożeniami.

Biorąc pod uwagę funkcjonowanie administracji samorządowej w wielkich miastach i jej współpracę z policją, zebrany materiał pozwala na przedstawienie następujących postulatów:

1. Należy podjąć działania legislacyjne w celu precyzyjnego określenia przepisów prawa i obowiązków samorządów w zakresie kształtowania bezpieczeństwa w miastach. Obecnie brakuje jakichkolwiek przepisów szczegółowych.
2. W przepisach prawa powinno się określić zasady współpracy samorządów z policją. Obecnie nie funkcjonują żadne przepisy regulujące tę współpracę. Współpraca nie może (cytując wypowiedź komendanta miejskiego z Wrocławia) „zależeć od humorów decydentów miejskich".
3. Na podstawie prawa powinno się określić, kto dokładnie odpowiada za bezpieczeństwo w miastach, czy komendanci miejscy, czy prezydenci miast. Obowiązujące obecnie przepisy prawne tego wyraźnie nie określają i nie precyzują.

Większość przedstawionych tu postulatów dotyczy wprowadzenia zmian prawnych. Regulacje prawne są istotnym elementem w funkcjonowaniu policji i samorządów w wielkich miastach. Należy jednak pamiętać także o znaczeniu ludzi dla bezpieczeństwa w miastach. Kończąc rozważania związane z ostatnią, siódmą hipotezą szczegółową, zacytujmy słowa prezydent miasta Łodzi: „współpracę policji i samorządu terytorialnego kształtują nie tylko przepisy prawa, ale przede wszystkim ludzie".

W monografii przez pryzmat weryfikacji siedmiu hipotez badawczych, będących elementami rozprawy doktorskiej autora, pokazano, jak funkcjonuje policja w wielkich polskich miastach, zwanych aglomeracjami miejskimi. Weryfikacja postawionych w rozprawie doktorskiej hipotez badawczych związanych z głównym problemem badawczym i problemami cząstkowymi była jednocześnie swoistym audytem wybranych pięciu komend miejskich Policji i samorządów działających w tych miastach. Audyt ten dotyczył funkcjonowania tych instytucji publicznych w zakresie kształtowania w wybranych miastach (także w Warszawie) pożądanego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Bibliografia przedmiotowa

Publikacje zwarte i artykuły

Allon N., *Urban live styles Dubunque* (IA), WC Publishers Brown Company 1979.

Arnold S., Pawłowski S., Truchim S., *Ustrój państwa polskiego*, t. 1, Wyd. „Dzieje Miast Rzeczypospolitej Polskiej", Poznań 1928.

Babbie E., *Podstawy badań społecznych* (tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadomski, J. Haman, A. Jasiewicz-Betkiewicz, A. Kloskowska-Dudzińska, M. Kowalski, M. Mozga-Górecka), WN PWN, Warszawa 2009.

Bartuszak G., *Policja w dużych aglomeracjach*, „Gazeta Policyjna" 2004, nr 42.

Bogucka M., Samsonowicz H., *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1986.

Borkowski A., *Stutysięczniki pod szczególnym nadzorem*, „Gazeta Policyjna" 2004, nr 37.

Bratton W., Knobler P., *Przełom. Jak szef policji nowojorskiej powstrzymał epidemię przestępstw* (tłum. A. Polkowski), Wyd. Media Rodzina, Poznań 2000.

Broda J., Polewczyk A., Rąb J., *Podstawy metodologii nauk*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001.

Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, WN PWN, Warszawa 1997.

Brzeziński M., *Kategorie bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Brzeźniak A, Chmielewska A., Kubik J., Lesiak M., *Polskie badanie przestępczości*, cz. 4, Wyd. KGP, Warszawa 2011.

Brzeźniak A., Kubik J., Chmielewska A., *Polskie badanie przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji*, cz. 3, Wyd. KGP, Warszawa 2009.

Bułat K., Czarnecki P., Gorzelak A., Grabowski K., Jodłowska J., Małek M., Młodowska-Mąsior S., Papierz A., Sułek M., *Kryminologia*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2010.

Cary M., Hayes Scullard H., *Dzieje Rzymu od czasów najdawniejszych do Konstantyna* (tłum. J. Schwakopf), PIW, Warszawa 1994.

Castells M., *L'ère de l'information,* Vol. 1, *La société en réseaux*, Fayard, Paris 1998.

Cempel C., *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań. Wybrane zagadnienia dla studiów magisterskich, podyplomowych i doktoranckich. Poradnik*, Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 2003.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Chmielewska B., *Metodologia i metody badań społecznych ze szczególnym uwzględnieniem diagnozy*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, Słupsk 1985.

Chmielewski J.M., *Planowanie rozwoju aglomeracji* [w:] *Metody planistyczne państw Europy Zachodniej w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wraz z wnioskami do zmian w ustawodawstwie przestrzennym ze względu na obszary metropolitalne*, materiał przeznaczony dla UMP, 1998 r.

Chmielewski W. *Zarys starożytnego Egiptu* [w:] A. Szczudłowska (red.), *Starożytny Egipt*, PWN, Warszawa 1978.

Chrabkowski M., *Brandenburska policja*, „Policja" 2007, nr 2.

Chrostowski W., *Miasto, biblijna wizja miasta*, „Res Publica" 1990, nr 3.

Ciepiela W., Hordecki B., *Policja wobec jej wizerunku wśród dziennikarzy* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Ciepiela W., *Public relations w systemie zarządzania Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Cieślarczyk M. (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2006.

Cieślarczyk M., *Niektóre teoretyczne i metodologiczne aspekty badania problemów bezpieczeństwa publicznego w mieście* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Wyd. Arte, Warszawa 2010.

Czarnecki W., Proniewski M. (red.), *Metropolie, problemy rozwoju*, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2009.

Denzin N.K., Lincoln Y.S. (red.), Podemski K. (red. wyd. pol.), *Metody badań jakościowych*, t. 2, WN PWN, Warszawa 2009.

Dulias R., Hibszer A. (red.), *Górnośląski Związek Metropolitalny. Zarys geograficzny*, Wyd. Polskie Towarzystwo Geograficzne, Sosnowiec 2008.

Durbajło P., *Żandarmeria Narodowa we Francji*, „Policja" 2005, nr 2.

Dutkiewicz W., *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*, Wyd. „Stachurski", Kielce 2000.

Dworzecki J., *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wyd. European Association for Security, Kraków 2011.

Dworzecki J., Szymczyk J., *Kryminologia. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Gliwickiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości, Gliwice 2010.

Dyczewski L., *Marginalizacja bezrobotnych* [w:] L. Dyczewski (red.), *Kultura grup mniejszościowych i marginalnych*, Wyd. KUL, Lublin 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Dziewoński K., Jerczyński M., *Współczesne procesy urbanizacji w Polsce*, „Statystyka Polski" 1977, nr 85.

Dziurzyński K., Sawicki A., *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Wyd. Arte, Warszawa 2010.

Eberhard P., Herman S., *Podstawowe pojęcia dotyczące zagadnień aglomeracji miejskich*, „Aglomeracje miejskie w Polsce, Biuletyn KPZK PAN" 1973, nr 79.

Fehler W., *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Wyd. Arte, Warszawa 2010.

Forstner D., *Świat symboliki chrześcijańskiej* (tłum. i oprac. W. Zakrzewska, P. Pachciarek, R. Turzyński), Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990.

Frąckowiak K., *Zarys standardu użycia broni palnej przez policjanta w Wielkiej Brytanii*, „Policja" 2009, nr 2.

Frysztacki K., *Miasta metropolitarne i ich przedmieścia. Z problematyki socjologii miasta oraz badań nad rzeczywistością krakowską*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas", Kraków 1997.

Frysztacki K., *Socjologia problemów społecznych*, Wyd. Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. J. Kochanowskiego w Kielcach, Warszawa 2009.

Gawron G., Rojek-Adamek P., *Europejskie szlaki — śląskie drogi. Trendy rozwojowe Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia". Raport z badań*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2011.

Gembara S., *Ocena organizacji na przykładzie Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 2, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Gembara S., Rymaniak J. (red. nauk.), *Organizacja i zarządzanie w Policji. Teraźniejszość i przyszłość*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

Głowacki R, Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A, Urban A., *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wyd. WSPol, Szczytno 2010.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

Grosset R., Ciekanowski Z., *Zagrożenia infrastruktury krytycznej na przykładzie warszawskiego metra* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Wyd. WSPol, Szczytno 2010.

Grotowska-Leder J., *Łódzkie enklawy biedy* [w:] K. Frysztacki, A. Karwińska, M. Smagacz-Poziemska (red.), *Obszary społecznego świata. Wokół socjologii Pawła Rybickiego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Guzik-Makaruk E.M. (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Hołyst B., *Kryminalistyka*, WN PWN, Warszawa 2000.
Hołyst B., *Kryminologia*, wyd. 9, WN PWN, Warszawa 1999.
Hołyst B., *Kryminologia*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.
Hołyst B., *Policja na świecie*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
Hołysz A., *Strefy bezprawia — najniebezpieczniejsze dzielnice Warszawy, Łodzi, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Gdańska, Katowic, Szczecina, wywiady z B. Hołystem, P. Moczydłowskim*, „Wprost" z 30 marca 2003 r.
Itrich-Drabarek J., *Zadania administracji publicznej szczebla wojewódzkiego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2003.
Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2001.
J. Kubik, A. Brzeźniak, *Z Policją o zagrożeniach*, „Policja 997" 2013, nr 6 (99).
Jałoszyński K., *Zamach terrorystyczny jako sytuacja kryzysowa. Rola pododdziałów antyterrorystycznych w jej rozwiązaniu*, „Policja" 2003, nr 1–2.
Jałowiecki B. (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 2008.
Jałowiecki B., Majer A., Szczepański M.S. (red.), *Przemiany miasta. Wokół socjologii Aleksandra Wallisa*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 2005.
Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 2006.
Janowski K., Lenartowicz M., *Metodologia badań empirycznych. Podręcznik dla studentów wychowania fizycznego*, Wyd. Akademii Wychowania Fizycznego im. J. Piłsudskiego, Warszawa 2005.
Jedynak J., Krawczyk S. *Administracja bezpieczeństwa publicznego w Republice Włoskiej*, „Policja" 2005, nr 2.
Jeleniewski M.K., *Model Policji Państwowej II Rzeczypospolitej* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.
Jędrzejewski M., *Subkultury a przemoc w perspektywie psychoedukacji, socjalizacji i samorealizacji dzieci i młodzieży*, Wyd. Akademickie „Żak", Warszawa 2001.
Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
Kamiński R. Kuźmicz M., Oniszczuk J., Pisarska K., Pytlik B., Sakowicz M., Zawiślańska J., *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Kayzer B., Majer P., Siemak Z., *Historia służb policyjnych na ziemiach polskich*, Wyd. WSO, Szczytno 1995.

Klasik A. (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.

Kolman R., *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje)*, Wyd. „Branta", Gdańsk 2004.

Komandowska A., *Zawiadomienie o przestępstwie jako przejaw społecznej potrzeby porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór (red.), *Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wyd. Towarzystwa Naukowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2007.

Meldunek o stanie kadr Policji, stan z 31 grudnia 2013 r., Komenda Główna Policji, Gabinet Komendanta Głównego Policji Gkk – 439/2014.

Kosowski B., *Nauka i wiedza czynnikiem przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom* [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania w Katowicach, Katowice 2010.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 11.

Kowalczyk T., Lorek M., *Zmiany organizacyjne w Policji na przykładzie KWP w Radomiu* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.), *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji w dynamicznym otoczeniu*, t. 2, materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Kowalewski J.T., *Miasto jako przedmiot badań demografii* [w:] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 2008.

Kozłowski K., *Policja lat przełomu 1989–1990* [w:] Szymaniak A., Ciepiela W. (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Krajewski K., *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

Kubiak K., *Wielkie miasta — węzły cywilizacji czy śmiertelne pułapki*, „Komandos" 2007, nr 6.

Kubiak K., *Zagrożenia bezpieczeństwa obszarów miejskich, kontekst polski* [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzańska (red.), *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

Kubik J., Chmielewska A. (oprac.), *Wyniki V edycji Polskiego Badania Przestępczości*, Wyd. Wydział Analiz Gabinetu KGP, Warszawa 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Kuc B., *Vademecum doktoranta. Obudź w sobie Einsteina*, Wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2012.

Kuc B.R., *Funkcje nauki. Wstęp do metodologii. Nauka nie jest grą*, Wyd. PTM, Warszawa 2012.

Kunikowski J., *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa* [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Wyd. Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2005.

Kwiasowski Z., Durmała T., *Pozamilitarne zagrożenia u progu XXI wieku* [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Wyd. Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2005.

Lasko W., Kordaczuk-Wąs M., *Sprawozdanie z konferencji pt. „Urban violence", 13–15 października 2008 r., l'Ecole Nationale Supérieure de la Police Saint-Cyr-au-Mont-d'Or koło Lyonu*, „Przegląd Policyjny" 2008, nr 4.

Leoński Z., *Rady narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Warszawa 1969.

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wyd. Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. J. Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009.

Letkiewicz A. (red.), *Podstawy kierowania organizacjami*, Wyd. WSPol, Szczytno 2005.

Letkiewicz A., Majer P., *Polska Policja*, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Letkiewicz A., *Strategia w nowoczesnej organizacji* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.), *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji w dynamicznym otoczeniu*, t. 1, materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Letkiewicz A., *Zarządzanie zmianami w organizacji publicznej*, Wyd. WSPol, Szczytno 2006.

Lipski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem, wybrane kwestie terminologiczne* [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce.* Materiały konferencyjne, Warszawa, 29 czerwca 2006 r., Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2006.

Lisiecki M., *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Lisowski A., *Kilka uwag geografa w sprawie problemów współczesnego miasta* [w:] T. Duda, M. Fuhrmann, A. Gendźwiłł, A. Izdebski, K. Kuzko, M. Pieniążek (red.), *Dynamika przestrzeni miejskiej*, Wyd. Poznańskie, Poznań–Warszawa 2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls", Kraków 2009.

Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls", Kraków 2007.

Łojek K., *Procesy kształtowania środowiska zurbanizowanego a możliwości zapobiegania przestępczości*, „Policja" 2006, nr 4.

Maciejewski J., *Znaczenie badań akademickich w kontekście bezpieczeństwa transinstytucjonalnego* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 1, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

Maczek A., *Publiczna przestrzeń miejska* [w:] Fehler W. (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Wyd. Arte, Warszawa 2010.

Maik W. (red.), *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, Wyd. Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009.

Majer P., *Model Milicji Obywatelskiej realizowany w latach 1944–1990* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Malikowski M., *Przestrzeń jako wymiar struktury społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1994, nr 1.

Malikowski M., *Socjologiczne badanie miasta. Problemy pojęciowe, teoretyczne i metodologiczne*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1992.

Malikowski M., *Socjologiczne problemy miasta*, Wyd. „Mana", Rzeszów 1998.

Malikowski M., *Zadania rodzimej socjologii miasta wobec przemian systemu* [w:] A. Sułek, W. Wincławski (przygot. do dr.) *Przełom i wyzwanie. Pamiętnik VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego,* Toruń, 19–22 września 1990, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1991.

Manteuffel T., *Powstanie i organizacja miast średniowiecznych w zachodniej i środkowej Europie*, Wyd. Wiedza — Dział historyczny, Warszawa 1930.

Mączyński M., *Powiat w systemie ochrony i bezpieczeństwa publicznego* [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a policja*, Wyd. Naukowe INPiDUAM, Poznań 2007.

Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Wyd. WSPol, Szczytno 2008.

Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej", Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Wyd. Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2013

Mirska A., *Gminna administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Mirska A., *Powiatowa administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Misiuk A., Gierszewski J. (red.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja, a zagrożenia globalne*, Wyd. Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania", Chojnice 2010.

Misiuk A., *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Misiuk A., *Jaka Policja w integrującej się w Europie* [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo, administracja, Policja. Księga pamiątkowa profesora Wincentego Bednarka*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006.

Misiuk A., Letkiewicz A., Sokołowski M., *Policje Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.

Misiuk A., *Model Policji w Polsce w latach transformacji systemowej po 1990 r.* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Misiuk A., *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, WN PWN, Warszawa 1996.

Misiuk A., *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie — dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny" 1996, nr 2.

Misztal B., *Socjologia miasta. Nauka i perspektywy praktycznych zastosowań*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1978.

Miś L., Nóżka M., Smagacz-Poziemska M., *Nasze problemy. Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas", Kraków 2011.

Mroczek A., *Bezpieczeństwo w metrze, aspekty organizacyjne i techniczne*, „Terroryzm" 2009, nr 2.

Nagrodzka-Majchrzyk T., *Geneza miast u dawnych ludów tureckich (VII–XII w.)*, PAN, Wrocław 1978.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego, na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, Wyd. Wojskowej Akademii Technicznej, Warszawa 2009.

Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne*, WN PWN, Warszawa 1970.

Nowak S., *Metody badań socjologicznych*, PWN, Warszawa 1965.

Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1985.

Nycz E., *Dorastanie w przestrzeni społeczno-kulturowej miasta przemysłowego. Studium socjologiczno-pedagogiczne*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.

Olak A., Wiatr M., *Bezpieczeństwo i zagrożenia społeczne w procesie globalizacji* [w:] A. Olak, F. Kozaczuk, A. Krauz (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Wyd. Stowarzyszenie „Nauka Edukacja Rozwój", Ostrowiec Świętokrzyski 2011.

Paciorkowski J., *Sympozjum naukowe z okazji 85-lecia Policji — „Zawsze w społecznej służbie"*, „Gazeta Policyjna" 2004, nr 29.

Parteka T., *Europejskie wyzwania spójności polskiej przestrzeni Regiony, metropolie, transport*, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008.

Parysek J.J., *Miasta polskie na przełomie XX i XXI w. rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.

Pieprzny S., *Między centralizacją a decentralizacją Policji*, „Przegląd Policyjny" 2011, nr 2(102).

Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2003.

Pięta-Konarska M., *Społeczno-przestrzenne skutki rozwoju metropolii* [w:] A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.

Pilch T., Bauman T., *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wyd. Akademickie „Żak", Warszawa 2001.

Pilch T., *Zasady badań pedagogicznych*, Wyd. Akademickie „Żak", Warszawa 1995.

Płoskonka J. (red.), *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, Wyd. MSWiA, Warszawa 2001.

Pływaczewski W., Kudrelek J. (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, Wyd. WSPol, Szczytno 2010.

Policja w Niemczech, Przygotowanie regionalnych struktur do integracji i współpracy międzynarodowej, materiały z projektu szkoleniowego, Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy, 2004.

Pomeroy S.B., Sarah B., Burstein S.M., Donlan W., Roberts J.T., *Starożytna Grecja. Historia polityczna, społeczna i kulturalna*, Wyd. „Książka i Wiedza", Warszawa 2010.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Przemyski A., Róg M., *Ustawa o ustanowieniu „programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej w latach 2007–2009", zakres regulacji i spodziewane efekty dla Policji* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Purchla J., Sepioł J., *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, Wyd. Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 1998.

Rabska T., *Jaka będziesz Warszawo*, „Rzeczypospolita" z 20 września 2002 r.

Regulski J., *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*, PWN, Warszawa 1980.

Rybakowski M. (red.), *Edukacja — praca — bezpieczeństwo*, Wyd. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2009.

Rybicki P., *Społeczeństwo miejskie*, PWN, Warszawa 1972.

Rydlewski G., *Rada ministrów i inne naczelne organy administracji rządowej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Sadowski J., *Bezpieczeństwo — zarys genezy i wybrane problemy* [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania w Katowicach, Katowice 2010.

Sarnecki P., *Komentarz do artykułu 146 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001.

Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Wyd. Difin SA, Warszawa 2011.

Siemaszko A. (red.), *Geografia występku i strachu. Polskie Badanie Przestępczości '07*, Wyd. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2008.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010.

Słodczyk J., Szafranek E. (red.), *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.

Soja E.W., Scott A.J. (red.), *The City. Los Angeles and Urban Theory, at the End of the Twentieth Century*, University of California Press, Berkeley 1996.

Sprycha A., *Granatowi żołnierze września*, „Policja 997" 2006, nr 10.

Stach W., Maliszewski P., *Ochrona Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Służby ochrony sposób ich i działanie* [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Wyd. WSPol, Szczytno 2010.

Stasiak H., *Socjologiczne poznanie miasta*, PAN Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 1982.

Stefański M., *Uspołecznienie Policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym*, Wyd. WSPol, Szczytno 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Sułek M., *Bezpieczeństwo narodowe jako kategoria, relacyjno-koncepcyjne metody badań* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 1, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

Szczepański M.S., Ślęzak-Tazbir W., *Żywioły miastosfery, dynamika przestrzeni miejskiej w oglądzie socjologicznym* [w:] T. Duda, M. Fuhrmann, A. Gendźwiłł, A. Izdebski, K. Kuzko, M. Pieniążek (red.), *Dynamika przestrzeni miejskiej*, Wyd. Poznańskie, Poznań–Warszawa 2006.

Szmytkowska M., *Przestrzeń społeczna miasta w okresie transformacji. Przypadek Gdyni*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 2008.

Szołek K., *Obszary metropolitalne we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006.

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Wyd. Verba, Lublin 2004.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. Naukowe „Śląsk", Katowice 2005.

Szymaniak A. (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Wyd. Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Świątkiewicz W., Wódz K. (red.), *Miasta przemysłowe we współczesnych badaniach socjologicznych*, Wyd. Oficyna „Śląsk", Katowice 1997.

Tatarczuk C., *Studia i nauki o bezpieczeństwie istotnym novum w środowisku akademickim oraz szansą na fundamentalną zmianę świadomości społeczeństwa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Turek M., Michalak A., *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009.

Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950. Zagadnienia ustrojowe*, WN PWN, Warszawa 1972.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.

Wallis A., *Miasto i przestrzeń*, WN PWN, Warszawa 1977.

Wieremczuk E., *Współpraca Policji z administracją samorządową w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości* [w:] A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyd. Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku Białej, Bielsko-Biała 2008.

Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wiśniewski B. (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Wolski J., Kotula T., Kunisz A. (red.), *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo — społeczeństwo — gospodarka. Liber in memoriam Lodovici Piotrowicz*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1994.

Wódz J., *Społeczna rola przestrzeni, wprowadzenie do rozważań socjologicznych nad przestrzenią* [w:] M. Malikowski, S. Solecki (oprac.), *Społeczeństwo i przestrzeń zurbanizowana. Teksty źródłowe*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.

Wyganowski S., *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota" 1998, nr 38.

Wysocka E., *Planowanie strategiczne wielkich miast*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 5.

Ziemski S., *Problemy dobrej diagnozy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973.

Zimny Z., *Metodologia badań społecznych*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2000.

Ziółkowski J., *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, WN PWN, Warszawa 1965.

Akty prawne

Decyzja nr 125 komendanta głównego Policji z 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 28.

Decyzja nr 167 komendanta głównego Policji z 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji, Dz. Urz. KGP nr 10, poz. 57.

Dekret o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483.

Obwieszczenie komendanta głównego Policji z 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, tekst jedn. Dz. Urz. KGP poz. 50.

Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, DzU nr 179, poz. 1065.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania prze komendanta głównego Policji nadzoru nad działalnością straży, DzU nr 187, poz. 1943.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia komend rejonowych Policji na obszarze m.st. Warszawy, DzU nr 2, poz. 23.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji, DzU nr 22, poz. 208 ze zm.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, DzU nr 11, poz. 86.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, DzU nr 103, poz. 652.

Uchwała Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów z 28 stycznia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, M.P. nr 14, poz. 149.

Uchwała nr XXII/743/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego nr 23, poz. 875 ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU nr 84, poz. 426 ze zm.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU nr 31, poz. 206 ze zm.

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, DzU nr 227, poz. 1505 ze zm.

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU nr 89, poz. 590 ze zm.

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 124.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 647 ze zm.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU nr 62, poz. 558 ze zm.

Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU nr 41, poz. 361 ze zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU nr 91, poz. 576.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, DzU nr 96, poz. 603 i nr 104, poz. 656.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1126.
Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU nr 88, poz. 553 ze zm.
Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, DzU nr 89, poz. 555.
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, DzU nr 123, poz. 779 ze zm.
Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 104, poz. 515.
Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU nr 48, poz. 195.
Ustawa z 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, DzU nr 16, poz. 96.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU nr 16, poz. 95.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 16, poz. 94.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2007 r., nr 43, poz. 277 ze zm.
Ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, DzU nr 41, poz. 185.
Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, DzU nr 16, poz. 91.
Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzU nr 35, poz. 294.
Ustawa z 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 61, poz. 363.
Zarządzenie nr 453 komendanta głównego Policji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych, Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 27.
Zarządzenie nr 1 komendanta głównego Policji z 8 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 8.
Zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 18, poz. 135.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Zarządzenie nr 1100 komendanta głównego Policji z 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych, Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 13, poz. 99.

Zarządzenie nr 1147 komendanta głównego Policji z 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji, Dz. Urz. KGP nr 8, poz. 57.

Zarządzenie nr 3 komendanta głównego Policji z 18 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego i oceny pracy Policji. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 13.

Zarządzenie nr 115 komendanta głównego Policji z 13 kwietnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych, Dz. Urz. KGP z 2012 r., poz. 17.

Zarządzenie nr 116 komendanta głównego Policji z 30 kwietnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych, Dz. Urz. KGP z 2012 r., poz. 20.

Zarządzenie nr 1173 komendanta głównego Policji z 10 listopada 2004 r. w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 132.

Zarządzenie nr 118 komendanta głównego Policji z 30 kwietnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2012 r., poz. 22.

Zarządzenie nr 21 komendanta głównego Policji z 15 listopada 2001 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 146.

Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Zarządzenie nr 254 komendanta głównego Policji z 15 marca 2010 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji, Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 13.

Zarządzenie nr 350 komendanta głównego Policji z 1 lipca 2003 r. w sprawie zbierania, gromadzenia i przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP nr 14, poz. 74.

Zarządzenie nr 5 komendanta głównego Policji z 31 stycznia 2013 r. uchylające zarządzenia w sprawie zbierania, gromadzenia, przetwarzania i opracowywania danych statystycznych o przestępczości oraz zamachach samobójczych i wypadkach tonięcia, Dz. Urz. KGP poz. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Zarządzenie nr 635 komendanta głównego Policji z 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystki zdarzeń drogowych, Dz. Urz. KGP nr 11, poz. 67.
Zarządzenie nr 768 komendanta głównego Policji z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywanych zadań przez policjantów pełniących służbę patrolowa oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz. Urz. KGP nr 15, poz. 119.
Zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 7.
Zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 18, poz. 135 ze zm.
Zarządzenie nr 93 komendanta głównego Policji z 11 lutego 2011 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Stołecznej Policji, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 9.
Zarządzenie nr 30 komendanta głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, Dz. Urz. KGP poz. 99.

Strony internetowe i inne

Główny Urząd Statystyczny, <http./www.stat.gov.pl/sps/rde/xbcr/gus/ls_registared_unemployment_1-4q2011.pdf>, dostęp: 23 lutego 2012 r.
Główny Urząd Statystyczny, <http.www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/lodz/ASSETS/_12m_LUDNOSC.pdf>, dostęp: 23 lutego 2012 r.
Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, Bezpieczeństwo publiczne, Dofinansowanie policji, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo/dofinansowanie-Policji>, dostęp: 30 października 2012 r.
Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, Bezpieczeństwo publiczne, Bezpieczne osiedle, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczeństwo-publiczne/bezpieczne-osiedle>, dostęp: 24 września 2012 r.
Miasto Stołeczne Warszawa, Bezpieczna Warszawa, Centrum Bezpieczeństwa Miasta Stołecznego Warszawy, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/centrum-bezpieczenstwa-miasta-stolecznego-warsz>, dostęp: 24 września 2012 r.
Komenda Główna Policji, <http://bip.KGP.Policja.gov.pl./portal/KGP/920>, dostęp: 1 lutego 2013 r.
Katowice dla odmiany, Ferie zimowe, Kibicuję fair play, <http://www.katowice.eu/artykuly/6268,269,feriezimowe-kibicuje-fair-play-zbezpieczen stwem.htm>, dostęp: 15 kwietnia 2013 r.
Unia Metropolii Polskich, <http://www.metropolie.pl/>, dostęp: 18 czerwca 2013 r.
Główny Urząd Statystyczny, <http./www.old.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PKL_HTML.htm?action=show_archive>, dostęp: 15 maja 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

jak//mat/bgr/, *Starcia na brytyjskich ulicach. Czwarta ciężka noc*, tvn24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/starcia-na-brytyjskich-ulicach-czwarta-ciezka-noc,180652.html>, dostęp: 17 maja 2012 r.

Miasto Stołeczne Warszawa, o Warszawie, Warszawa w liczbach, Barometr warszawski, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/barometr-warszawski>, dostęp: 24 września 2012 r.

Policja.pl, <http:/www.Policja.pl/portal/pol/27473930/stanzatrudnienia>, dostęp: 15 czerwca 2012 r.

Policja — sonda uliczna przeprowadzona 18 stycznia 2012 r., film, Studio telewizyjno-filmowe REC, Katowice 2012.

Machajski P., *Zobacz jakie auta najczęściej kradną w Warszawie*, Gazeta.pl, 24 września 2012 r., <http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,12538778,Zobacz__jakie_auta_najczesciej_kradna_w_Warszawie.html>, dostęp: 21 lipca 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Bibliografia podmiotowa

Dokumenty dotyczące Częstochowy

Biuletyn informacyjny „Temida" z okresu od stycznia do grudnia 2012 r. dotyczący Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie i województwa śląskiego.

Decyzja nr 168 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 25 października 2012 r. w sprawie powołania zespołu do przeglądu struktur organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie.

Decyzja nr 93 komendanta miejskiego Policji w Częstochowie z 4 maja 2012 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji służby.

Plan zabezpieczenia Ogólnopolskich Dożynek Jasnogórskich 1–2 września 2012 r. z 30 sierpnia 2012 r., l.dz. SP 876/12.

Plan zabezpieczenia prewencyjnego uroczystości Odpustu Wniebowstąpienia N.M.P. na Jasnej Górze 13–15 sierpnia 2012 r. z 10 sierpnia 2012 r., l.dz. SP 773/12.

Porozumienie z 16 listopada 1999 r. zawarte między prezydentem miasta Częstochowy i komendantem miejskim Policji w Częstochowie w sprawie szczegółowych form współpracy Policji i straży miejskiej.

Porozumienie z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie współdziałania w zakresie obsługi, zasad dostępu do zapisów oraz reakcji na zdarzenie ujawnione w obszarze działania systemu monitoringu wizyjnego w Częstochowie zawarte między komendantem miejskim Policji w Częstochowie a prezydentem miasta Częstochowa.

Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Częstochowie: nr 2 z 8 lipca 2012 r.; nr 3 z 18 grudnia 2012 r.; nr 2 z 31 marca 2011 r.; nr 2/26 z 1 sierpnia 2010 r.; nr 4 z 27 lipca 2009 r.; nr 5 z 1 kwietnia 2008 r.; nr 1 z 28 stycznia 2011 r.; nr 1 z 30 maja 2012 r.; nr 9 z 16 października 2008 r.; nr 2 z 26 czerwca 2012 r. z mocą od 1 lipca 2012 r.

Darowizny finansowe i rzeczowe przyjęte na konto WFWP 2008–2012 r., sprawozdanie sporządzone przez zespół finansów i zaopatrzenia Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie z 15 lutego 2013 r.

Sprawozdanie dotyczące stanu bezpieczeństwa i porządku w roku 2012 w Częstochowie i z realizacji zadań w ramach powiatowego programu zapobiegania przestępczości w latach 2011–2014 z 5 lutego 2013 r., l.dz. PP-275/13.

Sprawozdanie sporządzone przez pracowników zespołu finansów i zaopatrzenia Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie dotyczące darowizn finansowych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

i rzeczowych przyjętych na konto Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Policji w latach 2008–2012.
Sprawozdanie z roku 2012 z 5 lutego 2013 r., l.dz. PR-273/1.
Zadania dla służby prewencyjnej i zasady pełnienia służb prewencyjnych z 19 grudnia 2012 r., l.dz. PL-2246/12 w Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie.
Zintegrowany plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Częstochowie z 30 kwietnia 2012 r., l.dz. KP-II-15/12.

Dokumenty dotyczące Katowic

Charakterystyka Katowic sporządzona przez nadkom. Tomasza Kępę zastępcę naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 27 lutego 2013 r.
Plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres od 26 listopada do 9 grudnia 2013 r. z 23 listopada 2012 r., l.dz. ZW3536/12.
Planu dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres od 24 grudnia 2012 r. do 6 stycznia 2013 r. z 7 grudnia 2012 r., l.dz. ZW-3705/12.
Porozumienie z 30 marca 2012 r. zawarte między komendantem miejskim Policji w Katowicach, komendantem Szkoły Policji w Katowicach i prezydentem miasta Katowice o realizacji wspólnych służb na terenie miasta Katowice przez policjantów Komendy Miejskiej Policji w Katowicach i kursantów Szkoły Policji w Katowicach nr ZK.MM.JP 12/2012.
Sprawozdanie z prac komisji bezpieczeństwa przy Radzie Miasta Katowice i prezydencie Katowic z 13 grudnia 2012 r., ldz. ZW3770/12.
Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Katowicach: nr 5/09 z 31 lipca 2009 r. i nr 7/09 z 9 października 2009 r.
Stan etatowy Komendy Miejskiej Policji w Katowicach przedstawiono na podstawie sprawozdania eksperta zespołu kadr i szkolenia Komendy Miejskiej Policji w Katowicach z 15 marca 2013 r. podinsp. E. Wierzchowskiej.
Rozkaz organizacyjny nr 5 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 19 sierpnia 2011 r. w sprawie zmian organizacyjnych.
Decyzja nr 22 komendanta miejskiego w Katowicach z 13 lutego 2013 r., l.dz. IMP-I-26/13.
Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Gieksa z 5 lutego 2013 r., l.dz. IMP.284/13.
Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Urząd z 17 grudnia 2012 r., l.dz. ZW 2595.
Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Śląska Manifa z 8 marca 2011 r., l.dz. IMP 504/11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plan działania dowódcy akcji policyjnej krypt. Sylwek z 17 grudnia 2012 r., l.dz. RIN 357318T.

Plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres 24 grudnia 2012 r. — 6 styczna 2013 r. z 7 grudnia 2012 r. , l.dz. ZW-3705/12.

Plan działań prewencyjno-wykrywczych, krypt. Garda II, z 15 lutego 2011 r. dotyczący zwalczania wykroczeń szczególnie uciążliwych, l.dz. ZW 427/11.

Plan działań prewencyjnych z 20 lutego 2013 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach krypt. Metropolia, dotyczący zwalczania przestępczości przeciwko mieniu, l.dz. ZW-541/13.

Sprawozdanie z prac komisji bezpieczeństwa przy Radzie Miasta w Katowicach z 13 grudnia 2012 r., l.dz. ZW3770/12.

Plan dyslokacji służby w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach na okres 26 listopada — 9 grudnia 2013 r. z 23 listopada 2012 r., l.dz. ZW3536/12.

Sprawozdanie z realizacji zadań przez Policję i ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Katowicach w roku 2012, l.dz. ZK-57/13 z 18 stycznia 2013 r.

Zasady organizacji służby prewencyjnej w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach, l.dz. ZW592/13.

Biuletyn informacyjny „Temida" od stycznia do grudnia 2012 r. dla województwa śląskiego i Komendy Miejskiej Policji Katowice.

Decyzja nr 114/12 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 16 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach zespołu zadaniowego do spraw organizacji i koordynacji służby prewencyjnej.

Uchwały Rady Miejskiej w Katowicach: nr XXXVI/750/09 przyjmująca program na rok 2009; nr LIV/99/10 przyjmująca program na rok 2010; nr VI/65/11 przyjmująca program na rok 2011, nr XIX/391/12 przyjmująca program na rok 2012.

Porozumienia między samorządem a Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach: WZK.II.MM-1/02/08 z 14 marca 2008 r.; WZK.II.MM-1/04/08 z 19 maja 2008 r.; WZK.II.MC-1/08 z 10 czerwca 2008 r.; WZK.II.MM-1/06/08 z 21 lipca 2008 r.; WZK.II.MM-2/06/08 z 9 lipca 2008 r.; WZK.II.MM-1/11/08 z 27 listopada 2008 r.; WZK.II.MM-1/04/09 z 21 maja 2009 r.; WZK.II.MC-1/09 z 2 lutego 2009 r.; WZK.II.JP-1/10 z 31 marca 2010 r.; WZK.II.MM-1/04/10 z 23 kwietnia 2010 r.; WZK.II.MM-1/05/10 z 13 lipca 2010 r.; WZK.II.MM-4/04/11 z 4 maja 2011 r.; WZK.II.MM-5/04/11 z 18 kwietnia 2011 r.; WZK.JP-4/11 z 29 kwietnia 2011 r.; WZK.II.MM-11/2012 z 8 maja 2012 r.; WZK.II.MM-10/2012 z 26 marca 2012 r.; WZK.II.MM-JP.13/2012 z 30 marca 2012 r.

Działania GARDA 2 prewencyjno-wykrywcze z 15 lutego 2011 w Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach, l.dz. ZW427/11.

Rozkaz organizacyjny nr 6 komendanta miejskiego Policji w Katowicach z 30 czerwca 2011 r. z mocą od 1 listopada 2011 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Dokumenty dotyczące Krakowa

Biuletyn „Temida" za okres od stycznia do grudnia 2012 r. dla miasta Krakowa i województwa małopolskiego.

Charakterystyka miasta Krakowa i Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 22 kwietnia 2013 r., l.dz. MP526/13.

Decyzja nr 3 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 9 stycznia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie nieetatowego zespołu zajmującego się rozpoznaniem środowiska kibiców sportowych naruszających porządek prawny na terenie Krakowa.

Decyzja nr 37 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 30 czerwca 2011 w sprawie powołania zespołu do spraw zmian strukturalno-organizacyjnych.

Decyzja nr 68/2007 komendanta miejskiego Policji w Krakowie w sprawie utworzenia w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie zespołu zadaniowego celem koordynacji działań zewnętrznych o charakterze prewencyjnym.

Decyzja nr 86 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 14 grudnia 2011 r. w sprawie powołania zespołu do spraw zmian strukturalno-organizacyjnych.

Notatka urzędowa z 18 czerwca 2013 r. zastępcy naczelnika Wydziału Kontroli Komendy Miejskiej Policji w Krakowie dotycząca siedzib wydziałów Komendy Miejskiej Policji w Krakowie, l.dz. MC-0151-49/2013/S.

Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego i działalności Komendy Miejskiej Policji w Krakowie za rok 2012— styczeń 2013 r., l.dz. MC-500-1/2013/MD.

Pismo zastępcy naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 11 czerwca 2013 r.— sprawozdanie z realizacji programu „Bezpieczny Kraków", l.dz. MP796/16

Plan działania dowódcy operacji policyjnej „Derby — wiosna 2012" z 27 kwietnia 2012 r., l.dz. MS-A-422/1/12/MB.

Plan działania dowódcy zabezpieczenia „Marszu Równości" w dniu 19 maja 2012 r. z 17 maja 2012 r., l.dz. MS-A-513/ZG/56/12/RW.

Plan działania dowódcy zabezpieczenia koncertu „Coke Live Music Festival" 11–12 sierpnia 2012 r. z 9 sierpnia 2012 r., l.dz. MS-A/513/IM/36/12/MB.

Plan działania zabezpieczenia miasta Krakowa w związku z meczem piłki nożnej Cracovia — Zagłębie Lublin z 1 marca 2012 r., l.dz. MS-A-513/CK/U/12/RW.

Porozumienie z 10 maja 2011 r. zawarte między prezydentem miasta Krakowa a komendantem miejskim Policji w Krakowie w sprawie szczegółowych zasad współpracy Policji i straży miejskiej na terenie miasta Krakowa.

Porozumienie z 17 marca 2010 r. zawarte między gminą Kraków a Policją reprezentowaną przez małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 10 czerwca 2010 r., aneksem nr 2 z 8 października 2010 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Porozumienie z 23 lutego 2009 r. zawarte między gminą Kraków a Policją reprezentowaną przez małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 2 z 6 lipca 2009 r., aneksem nr 3 z 21 października 2009 r., aneksem nr 4 z 2 grudnia 2009 r.

Porozumienie z 30 marca 2011 r. zawarte między gminą Kraków a Policją reprezentowaną przez małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 26 maja 2011 r., aneksem nr 2 z 28 lipca 2011, aneksem nr 3 z 12 grudnia 2011 r.

Porozumienie z 31 marca 2008 r. zawarte między gminą Kraków a Policją reprezentowaną przez małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji wraz z aneksem nr 1 z 22 kwietnia 2008 r., aneksem nr 2 z 2 lipca 2008 r., aneksem nr 3 z 28 października 2008 r., aneksem nr 5 z 11 grudnia 2008 r.

Wykaz środków finansowych dla Komendy Miejskiej Policji w Krakowie przekazanych na podstawie zawartych porozumień między gminą Kraków a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie za rok 2012 sporządzony przez naczelnika Wydziału Wspomagającego Komendy Miejskiej Policji Kraków z 16 kwietnia 2013 r., l.dz. MU-237-2/2013.

Raport końcowy z podoperacji policyjnej krypt. „Kraków" z 8 lipca 2012 r., l.dz. MS-A-422/2/12.

Rozkaz organizacyjny nr 7 komendanta miejskiego Policji w Krakowie z 30 listopada 2011 r., z mocą od 1 stycznia 2012 r.

Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Krakowie w sprawie zmian organizacyjno-etatowych: nr 4 z 29 maja 2009 r.; nr 6 z 27 sierpnia 2010 r.; nr 4 z 1 sierpnia 2011 r.; nr 1 z 30 marca 2012 r.

Sprawozdanie naczelnika Wydziału Wspomagającego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie z 16 kwietnia 2013 r.— wykaz darowizn z przeznaczeniem dla Wydziału Ruchu Drogowego, l.dz. MU-237-2/213/DB.

Sprawozdanie z realizacji programu profilaktycznego na rzecz społeczności romskiej z 11 czerwca 2013 r., l.dz. MP-793/13.

Sprawozdanie z zabezpieczenia imprez masowych przez Komendę Miejską Policji w Krakowie z roku 2012 z 3 stycznia 2012 r., l.dz. MS-A-422/12/JB.

Zasady organizacji pełnienia służby prewencyjnej na terenie miasta Krakowa z 18 kwietnia 2013 r., l.dz. MP-527/13.

Zasady organizacji służby prewencyjnej miasta Krakowa z 19 kwietnia 2013 r., l.dz. MP527/13 wraz z załącznikiem.

Zasady organizacji służby prewencyjnej na terenie miasta Krakowa z 18 kwietnia 2013 r., l.dz. MP527/13.

Zintegrowany plan dyslokacji służby na terenie podległym Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie od 1 do 16 stycznia 2013 r. i od 17 do 31 stycznia 2013 r., l.dz. MP-527/13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Dokumenty dotyczące Łodzi

Akcje w ruchu drogowym w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi, jak: „Trzeźwy poranek", „Pasy", „Alkohol i narkotyki", „Niechronieni" — analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego z 2012 r. — styczeń 2013 r., l.dz. Rd-531/12/13.

Charakterystyka Łodzi opracowana przez naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 25 marca 2013 r., l.dz. G-0151/14/13/KH.

Decyzja nr 21 komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 31 stycznia 2012 r. w sprawie powołania w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi zespołu do spraw koordyxnacji służby patrolowej i patrolowo-interwencyjnej.

Opinia naczelnika wydziału prewencji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 5 marca 2013 r. w sprawie zgodności organizacji działań w „strefie zero" z zarządzeniem nr 768/07 komendanta głównego Policji, l.dz. EM076-1/13.

Organizacja działań w ramach prewencyjnego zabezpieczenia miasta Łodzi z 5 marca 2013 r., l.dz. Em-076/1/12.

Organizacja służby prewencyjnej na terenie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 20 marca 2013 r., l.dz. Em0151/174/13/SG.

Pismo prezydenta miasta Łodzi z 6 czerwca 2011 r. adresowane do komendanta miejskiego Policji w Łodzi — zaproszenie do udziału w pracach komisji bezpieczeństwa.

Plan działania dowódcy akcji w związku z koncertem zespołu Depeche Mode z 10 lutego 2010 r., l.dz. WW 513/3/14/10/RJ.

Plan działania dowódcy akcji zabezpieczenia rozgrywek Europejskiej Ligii Mistrzów Piłki Siatkowej w hali Atlas-Arena z 22 października 2012 r., l.dz. WW/513/2/109/12/RJ.

Plan działania dowódcy operacji „Derby 2009" z 13 sierpnia 2009 r., l.dz. WW-513/1/29/09/DK.

Porozumienie z 4 września 2011 r. zawarte między prezydentem miasta Łodzi a komendantem miejskim Policji w Łodzi w sprawie szczegółowych zasad i sposobów współpracy Policji i straży miejskiej.

Ramowy plan działań operacyjnych i prewencyjnych na obszarach kolejowych z 1 stycznia 2010 r., l.dz. EM4210/1/ST w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi.

Rozkaz organizacyjny komendanta miejskiego Policji w Łodzi nr 7/12 z 31 grudnia 2012 r.

Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Łodzi w sprawie zmian organizacyjno-etatowych: nr 4/09 z 13 lipca 2009 r.; nr 6/09 z 12 sierpnia 2009 r.; nr 9/09 z 25 listopada 2009 r.; nr 5/10 z 31 sierpnia 2010 r.; nr 7/10 z 31grudnia 2010 r.; nr 6/11 z 15 listopada 2011 r.; nr 5/12 z 25 września 2012 r.; nr 7/12 z 31 grudnia 2012 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji w Łodzi: nr 5/09 z 21 lipca 2009 r.; nr 7/09 z 9 października 2009 r.; nr 2/10 z 29 marca 2010 r.; nr 2/11 z 1 lutego 2011 r.; nr 4/12 z 26 lipca 2012 r.

Sprawozdanie naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 17 kwietnia 2013 r. — zestawienie otrzymanych darowizn w latach 2008–2012 od podmiotów pozapolicyjnych, stan z 31 grudnia 2012 r.

Sprawozdanie z działań profilaktycznych realizowanych przez policjantów Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012 z 17 kwietnia 2013 r., l.dz. EM-502/1/12/13.

Sprawozdanie z przebiegu zabezpieczeń policyjnych na terenie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w roku 2012 i wyników osiągniętych przez sztab Policji z 15 stycznia 2013 r.

Sprawozdanie z realizacji działań profilaktycznych w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi z 15 marca 2013 r., l.dz. Em-502/1/12/13.

Sprawozdanie z realizacji zadań przez Policję na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z roku 2012, Mc-500-1/2013/MD — styczeń 2013 r.

Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Karta rejestracyjna programu prewencyjnego „Razem tworzymy bezpieczną Łódź", Łódź, styczeń 2012.

Wytyczne komendanta miejskiego Policji w Łodzi „organizacja służby ponadnormatywnej pełnionej przez policjantów i dzielnicowych z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi" z 2 maja 2012 r., l.dz. EM-076/1/12.

Wytyczne komendanta miejskiego Policji w Łodzi z 5 marca 2013 r. „organizacja działań prowadzonych w ramach zabezpieczenia prewencyjnego miasta Łodzi — strefa zero", l.dz. EM-076/1/13.

Zestawienie zatwierdzonych w budżecie miasta wydatków na potrzeby Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012 — opracowanie własne naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej Komendy Miejskiej Policji w Łodzi z 31 grudnia 2012 r.

Zintegrowany plan dla Komendy Miejskiej Policji w Łodzi na luty 2013 r., l.dz. EM5100-1/6/13/AS.

Dokumenty dotyczące Warszawy

Warszawa — miasto naszej służby i pracy, Komenda Stołeczna Policji, Wyd. KSP, Warszawa 2009.

Porozumienie nr 2/2005 z 3 marca 2005 r. zawarte między prezydentem m.st. Warszawy L. Kaczyńskim a komendantem stołecznym Policji nadinsp. R. Siewierskim w sprawie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji na terenie m.st. Warszawy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rozkazy organizacyjne: KRP I-Nr 2/I/12 z 22 lipca 2011 r., KPR II-Nr 4/II/12 z 16 sierpnia 2012 r., KRP III-Nr 5/III/12 z 13 października 2012 r., KRP IV--NR 13/IV/11 z 15 grudnia 2011 r., KRP V-Nr 4/V/11 z 4 listopada 2011 r., KRP VI-Nr 7/VI/11 z 31 sierpnia 2011 r., KRP VII-Nr 1/VII/12 z 13 marca 2012 r.

Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XL/1296/2008 z 23 października 2008 r.

Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XXXVI/885/2012 z 17 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia programu „Bezpieczna Warszawa".

Dokumenty dotyczące Wrocławia

Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu na potrzeby dyslokacji służby — grudzień 2012 r., l.dz. E-I-500/9/12.

Decyzja komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu nr 34 z 23 marca 2010 r. o ochronie obiektów Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

Decyzja nr 96 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 21 czerwca 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania zespołu koordynacji służby patrolowej na terenie działania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu.

Miesięczne zestawienia liczby funkcjonariuszy planowanych do służby na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu — grudzień 2012 r., l.dz. E-I-500/9/12.

Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego za rok 2012 na terenie Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu— styczeń 2013 r., l.dz. E-500-1/2013.

Pismo z 3 grudnia 2012 r. dotyczące Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, l.dz. E513-23/12/WK.

Plan działania dowódcy odcinka krypt. Miasto z 22 maja 2012 r., l.dz. S-II-513--371/12/AK.

Plan działań prewencyjnych w środkach komunikacji miejskiej na terenie komisariatów Policji Wrocław-Śródmieście, Fabryczna, Stare Miasto, Krzyki z 23 lipca 2012 r., l.dz. E-5100/24/12/MB.

Plan zabezpieczenia Euro 2012 — działania dowódcy odcinka „Miasto" z 22 maja 2012 r., l.dz. S-II-513/371/12/AK.

Plan zabezpieczenia imprezy masowej „Nowe brzmienie Perfektu" z 10 czerwca 2011 r., l.dz. E513-2-29/11/BI.

Porozumienie nr 47 zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a wojewodą dolnośląskim Rafałem Jurkowiańcem z 12 lutego 2010 r. o utworzeniu Centrum Kryzysowego we Wrocławiu.

Porozumienie z 30 grudnia 2010 r. między prezydentem miasta Wrocławia R. Dutkiewiczem a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu w sprawie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

przeniesienie stanowisk kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu do Centrum Zarządzania przy ul. Strzegomskiej 148.

Porozumienie z 30 grudnia 2010 r. w sprawie przeniesienia stanowiska kierowania Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu do Centrum Zarządzania Kryzysowego przy ul. Strzegomskiej 148 zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

Porozumienie z 30 grudnia 2010 r. zawarte między prezydentem miasta Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

Rozkaz organizacyjny nr 2 komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu z 10 stycznia 2012 r. z mocą od 11 lutego 2012 r.

Rozkazy organizacyjne komendanta miejskiego Policji we Wrocławiu w sprawie zmian organizacyjno-etatowych: nr 2/08 z 27 lutego 2008 r.; nr 10/09 z 1 grudnia 2009 r.; nr 7 /10 z 15 września 2008 r.; nr 2/11 z 14 styczeń 2011; nr 7/11 z 21 września 2011 r.

Sprawozdania z: porozumienia nr 1/U/WBZ/2010; porozumienia nr 10//U//WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1; porozumienia nr 11/U/WBZ/2009; porozumienia nr 19/U/WBZ/2011; porozumienia nr 31/U/WBZ/2009; porozumienia nr 5/U/WBZ/2011; porozumienia nr 65/U/WBZ/2010; porozumienia nr 75/U//WBZ/2010.

Sprawozdania z: umowy nr 7/U/WBZ/2009; umowy nr 11 U/WBZ/2011 wraz z aneksem nr 1; umowy nr 13/U/WBZ/2009; umowy nr 21/U/WBZ/2009; umowy nr 22/U/WBZ/2008; umowy nr 29/U/WBZ/2012; umowy nr 31/U//WBZ/2008; umowy nr 34/U/WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1 i aneksem nr 2; umowy nr 34/U/WBZ/2009; umowy nr 5/U/WBZ/2008 wraz z aneksem nr 1; umowy nr 5/U/WBZ/2008; umowy nr 5/U/WBZ/2010; umowy nr 6 U/WBZ/2011 wraz z aneksami nr 1, nr 2, nr 3, nr 4; umowy nr 6/U//WBZ/2008 wraz aneksem nr 1; umowy nr 6/U/WBZ/2012; umowy nr 7/U//WBZ/2010; umowy nr 7/U/WBZ/2011 wraz z aneksem nr 1; umowy nr U//PP/1/2011.

Sprawozdanie z prac komisji bezpieczeństwa i porządku funkcjonującej przy prezydencie miasta we Wrocławiu za rok 2011 z 1 lutego 2012 r.

Sprawozdanie z zabezpieczenia imprez masowych, zgromadzeń i protestów społecznych przez Komendę Miejską Policji we Wrocławiu od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r., wydruk z systemu elektronicznej sprawozdawczości Policji — formularz IV/1 z 16 lipca 2013 r.

Umowa nr 55/2009 z 2 września 2009 r. przyjęcia ambulansu przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu od firmy PAG Bogdanka.

Umowa użyczenia nr 3/2012 z 14 listopada 2012 r. zawarta między wiceprezydentem Wrocławia a komendantem wojewódzkim Policji we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Wydział Postępowań Administracyjnych i Prezydialny Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, Społeczna ocena poczucia stanu bezpieczeństwa i pracy Policji 2010, Wrocław, styczeń 2011.

Zadania do służby funkcjonariuszy referatów wywiadowczych dla funkcjonowania ogniwa psów służbowych, dla funkcjonariuszy RPI z 20 grudnia 2012 r., l.dz. E510042-1/2012/MB w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Spis tabel

ROZDZIAŁ 1

Tabela 1. Ludność mieszkająca w miastach w poszczególnych państwach 22
Tabela 2. Liczba miast w Polsce według liczby ludności 25
Tabela 3. Liczba miast w Polsce według liczby ludności — stan z 1921 r. 32

ROZDZIAŁ 4

Tabela 1. Liczba przestępstw w kategoriach ogółem i kryminalne stwierdzonych na terenie Warszawy w latach 2007–2012 i ich dynamika 162
Tabela 2. Liczba przestępstw kryminalnych w poszczególnych kategoriach dominujących w Warszawie i ich dynamika w latach 2007–2012 163
Tabela 3. Współczynniki zagrożenia przestępczością na 100 tys. mieszkańców w kategorii przestępstwa kryminalne w Warszawie i w innych dużych miastach Polski 164
Tabela 4. Liczba wypadków drogowych, zabitych i rannych na drogach Warszawy w latach 2007–2012 167
Tabela 5. Liczba kolizji drogowych w Warszawie w latach 2007–2012 167
Tabela 6. Skuteczność ścigania karnego sprawców przestępstw w kategoriach ogółem i kryminalne w latach 2007–2012 178

ROZDZIAŁ 6

Tabela 1. Płeć komendantów miejskich Policji 216
Tabela 2. Wiek komendantów miejskich Policji 217
Tabela 3. Staż służby w policji komendantów miejskich 217
Tabela 4. Staż służby na stanowisku komendanta miejskiego Policji w danej KMP 217
Tabela 5. Płeć prezydentów miasta 218
Tabela 6. Wiek prezydentów miast 218
Tabela 7. Staż pracy na stanowisku prezydenta miasta 219
Tabela 8. Przestępczość na terenie Częstochowy w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym 220
Tabela 9. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnych przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012 222

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 10. Zagrożenia na terenie Częstochowy w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012 223
Tabela 11. Zagrożenia na drogach w Częstochowie w latach 2008–2012 223
Tabela 12. Liczba wykroczeń w kategorii ogółem i szczególnie uciążliwych na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012 224
Tabela 13. Przestępczość na terenie Katowic w kategorii ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012..... 224
Tabela 14. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnych przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Katowicach.....226
Tabela 15. Zagrożenia na terenie Katowic w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012 227
Tabela 16. Zagrożenia na drogach w Katowicach w latach 2008–2012..... 227
Tabela 17. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe..... 228
Tabela 18. Przestępczość na terenie Krakowa w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012..... 228
Tabela 19. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w latach 2008–2012 229
Tabela 20. Liczba przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie na terenie Krakowa w latach 2008–2012 230
Tabela 21. Liczba zdarzeń na drogach Krakowa w latach 2008–2012..... 230
Tabela 22. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe w Krakowie w latach 2008–2012 231
Tabela 23. Przestępczość na terenie Łodzi w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012..... 232
Tabela 24. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012..... 232
Tabela 25. Zagrożenia na terenie Łodzi w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012 233
Tabela 26. Zagrożenia na drogach w Łodzi w latach 2008–2012 234
Tabela 27. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe 234
Tabela 28. Przestępczość na terenie Wrocławia w kategoriach ogółem i o charakterze kryminalnym w latach 2008–2012..... 235
Tabela 29. Wykrywalność przestępstw o charakterze ogółem i kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu w latach 2008–2012.....236
Tabela 30. Zagrożenia na terenie Wrocławia w kategorii przestępstw najbardziej uciążliwych społecznie w latach 2008–2012 236

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 31. Zagrożenia na drogach we Wrocławiu w latach 2008–2012 237
Tabela 32. Liczba wykroczeń w kategoriach ogółem i szczególnie uciążliwe 237
Tabela 33. Zagrożenie przestępczością ogółem i kryminalną w poszczególnych miastach w 2012 r. 238
Tabela 34. Zagrożenie przestępczością w 2012 r. w poszczególnych miastach w odniesieniu do siedmiu kategorii przestępczości kryminalnej, uznanych za najbardziej uciążliwe.....238
Tabela 35. Zagrożenia na drogach w poszczególnych miastach w 2012 r. 239
Tabela 36. Rodzaje zagrożeń najbardziej uciążliwych — diagnoza komendantów miejskich Policji 239
Tabela 37. Zagrożenia stanowiące istotny problem dla mieszkańców wybranych miast — diagnoza komendantów miejskich Policji 240
Tabela 38. Źródła informacji o zagrożeniach — diagnoza prezydentów miast 242
Tabela 39. Rodzaje zagrożeń szczególnie uciążliwych dla mieszkańców w poszczególnych miastach — diagnoza prezydentów miast.....243
Tabela 40. Opinie mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa — diagnoza prezydentów miast 244
Tabela 41. Nadzór nad komórkami ze strony komendantów miejskich Policji — diagnoza komendantów miejskich Policji 247
Tabela 42. Charakterystyka systemu diagnozowania zagrożeń — diagnoza komendantów miejskich Policji 251
Tabela 43. Gromadzenie i przetwarzanie danych o zagrożeniach — diagnoza komendantów miejskich Policji.....252
Tabela 44. Źródła informacji o zagrożeniach — diagnoza komendantów miejskich Policji 253
Tabela 45. Opinie mieszkańców miast o stanie bezpieczeństwa — diagnoza komendantów miejskich Policji 255
Tabela 46. Ocena skuteczności policji — diagnoza prezydentów miast 257
Tabela 47. Wpływ zagrożeń na metody działania policji — diagnoza komendantów miejskich 260
Tabela 48. Liczba zabezpieczeń policyjnych w 2012 r. w komendach miejskich Policji w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu 263
Tabela 49. Wpływ zagrożeń na kształt struktury organizacyjnej jednostek — diagnoza komendantów miejskich Policji 276
Tabela 50. Wpływ zagrożeń na etaty komend miejskich — diagnoza komendantów miejskich Policji 279
Tabela 51. Wpływ zagrożeń na formy współpracy policji z administracją samorządową — diagnoza komendantów miejskich 281
Tabela 52. Czynniki decydujące o współpracy policji z samorządem — opinia komendantów miejskich Policji 282

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 53. Czynniki warunkujące współpracę policji z samorządem — opinia prezydentów miast ... 283
Tabela 54. Formy współpracy policji z administracją samorządową — wypowiedzi komendantów miejskich Policji ... 286
Tabela 55. Formy współpracy policji z samorządem — opinie prezydentów miast ... 287
Tabela 56. Współpraca policji z innymi podmiotami publicznymi — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 294
Tabela 57. Formy pomocy finansowej dla policji ze strony samorządu — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 296
Tabela 58. Cele pomocy finansowej dla policji ze strony samorządów — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 297
Tabela 59. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Katowicach od samorządu w latach 2008–2012 ... 300
Tabela 60. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Krakowie od samorządu w latach 2008–2012 ... 301
Tabela 61. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji w Łodzi od samorządu w latach 2008–2012 ... 301
Tabela 62. Dotacje dla Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu od samorządu w latach 2008–2012 ... 302
Tabela 63. Suma dotacji w latach 2008–2012 dla poszczególnych komend miejskich Policji ... 303
Tabela 64. Wpływ pomocy finansowej ze strony samorządu na poprawę skuteczności działania policji — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 305
Tabela 65. Wpływ współpracy samorządu z policją na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego — diagnoza prezydentów miast ... 306
Tabela 66. Inicjatywy własne samorządu na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku w mieście — diagnoza prezydentów miast ... 307
Tabela 67. Pomoc finansowa dla policji od innych podmiotów publicznych — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 308
Tabela 68. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez policję w walce z zagrożeniami — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 312
Tabela 69. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez administrację samorządową w walce z zagrożeniami — diagnoza komendantów miejskich Policji ... 313
Tabela 70. Przykłady działań uznanych za niestandardowe, nietypowe i skuteczne w działalności własnej administracji samorządowej i w toku współpracy z policją — diagnoza prezydentów miast ... 314

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Tabela 71. Propozycje komendantów miejskich Policji mające na celu usprawnianie funkcjonowania policji w wielkich miastach..... 318
Tabela 72. Propozycje komendantów miejskich Policji usprawnienia działania administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w miastach 320
Tabela 73. Wnioski prezydentów miast dotyczące usprawniania współpracy samorządu z policją 321

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Spis rysunków

ROZDZIAŁ 2

Rysunek 1. Hierarchia zagrożeń bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej....71
Rysunek 2. Relacje poszczególnych ujęć przestępczości....85
Rysunek 3. Liczba przestępstw kryminalnych ogółem w latach 2001–2012....86
Rysunek 4. Zagrożenie przestępczością kryminalną w 2012 r. w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, z podziałem na województwa....87
Rysunek 5. Współczynniki zagrożenia w kategorii przestępczość ogółem w miastach i województwach....88
Rysunek 6. Kategoria przestępstwa z użyciem przemocy — współczynniki zagrożenia....89
Rysunek 7. Kategoria włamanie — współczynniki zagrożenia....89
Rysunek 8. Kategoria kradzież samochodu i z samochodu — współczynniki zagrożenia....90
Rysunek 9. Kategoria inna kradzież — współczynniki zagrożenia....90

ROZDZIAŁ 3

Rysunek 1. Czy czuje się Pan(i) bezpiecznie po zmroku w swojej okolicy? 144
Rysunek 2. Czy policja w walce z przestępczością w Pana(i) okolicy jest: bardzo skuteczna, raczej skuteczna, raczej nieskuteczna, bardzo nieskuteczna?.... 144

ROZDZIAŁ 5

Rysunek 1. Schemat zainteresowań badawczych 187

ROZDZIAŁ 6

Rysunek 1. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie.... 206
Rysunek 2. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Katowicach.... 208
Rysunek 3. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Krakowie 210
Rysunek 4. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Łodzi.... 212
Rysunek 5. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu 215

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Rysunek 6. Przestępczość kryminalna na terenie Częstochowy w latach 2008–2012 221
Rysunek 7. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2008–2012 222
Rysunek 8. Przestępczość kryminalna na terenie Katowic w latach 2008–2012 225
Rysunek 9. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Katowicach 226
Rysunek 10. Przestępczość kryminalna na terenie Krakowa w latach 2008–2012 228
Rysunek 11. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w latach 2008–2012 229
Rysunek 12. Przestępczość kryminalna na terenie Łodzi w latach 2008–2012 232
Rysunek 13. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi w latach 2008–2012 233
Rysunek 14. Przestępczość kryminalna na terenie Wrocławia w latach 2008–2012 235
Rysunek 15. Wykrywalność przestępstw o charakterze kryminalnym przez policjantów z Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu w latach 2008–2012 236
Rysunek 16. Wydatki poszczególnych miast na policję w latach 2008–2012 303
Rysunek 17. Wysokość zsumowanych dopłat z budżetu miast dla wybranych komend miejskich Policji w latach 2008–2012..... 304

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Aneks

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Spis załączników

Załącznik 1 2
Załącznik 2 7

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Załącznik 1

Kwestionariusz wywiadu *Rola policji w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego w obszarze dużych aglomeracji miejskich — diagnoza komendantów miejskich Policji*

1. Płeć
   Kobieta ☐
   Mężczyzna ☐

2. Wiek

Do 30 lat	
Powyżej 31 do 35 lat	
Powyżej 36 do 40 lat	
Powyżej 41 do 45 lat	
Powyżej 46 do 50 lat	
Powyżej 51 do 55 lat	
Powyżej 56 lat	

3. Staż służby w Policji

Do 10 lat	
Powyżej 11 do 15 lat	
Powyżej 16 do 20 lat	
Powyżej 21 do 25 lat	
Powyżej 26 do 30 lat	
Powyżej 31 lat	

4. Staż służby na stanowisku komendanta miejskiego Policji

Do 2 lat	
Powyżej 3 do 4 lat	
Powyżej 5 do 6 lat	
Powyżej 7 do 8 lat	
Powyżej 9 do 10 lat	
Powyżej 11 lat	

5. Jakie piony służbowe w kierowanej przez Panią/Pana jednostce nadzoruje Pani/Pan osobiście?
   .....
   .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

6. Jakie rodzaje zagrożeń szczególnie uciążliwych ze sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego obserwuje Pani/Pan na terenie miasta?
   .....
   .....

7. Które z nich stanowiły lub stanowią istotny problem dla mieszkańców?
   .....
   .....

8. Czy w kierowanej przez Panią/Pana jednostce funkcjonuje system diagnozowania zagrożeń?
   Tak ☐
   Nie ☐
   Jeżeli tak, to bardzo proszę o wskazanie celu działania tego systemu i jego bliższą charakterystykę
   .....
   .....

9. Proszę o opisanie podstawowych źródeł informacji o zagrożeniach wykorzystywanych w procesie ich identyfikacji w kierowanej przez Panią/Pana jednostce
   .....
   .....

10. Czy zna Pani/Pan opinię mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa i porządku?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to z jakich źródeł te opinie pochodzą i jakich zagrożeń najbardziej obawiają się mieszkańcy?
    .....
    .....

11. Proszę o opisanie, w jaki sposób policjanci w kierowanej przez Panią/Pana jednostce gromadzą i przetwarzają dane o ujawnionych zagrożeniach?
    .....
    .....

12. Czy liczba i charakter występujących zagrożeń wpływa na kształt struktury organizacyjnej kierowanej przez Panią/Pana jednostki?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o bliższą charakterystykę tego oddziaływania oraz o podanie przykładów
    .....
    .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

13. Czy liczba i charakter tych zagrożeń wpływa na liczbę etatów w kierowanej przez Panią/Pana jednostce?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziaływania oraz o podanie przykładów
    .....
    .....

14. Czy liczba i charakter tych zagrożeń wpływa na przyjęte metody działania w kierowanej przez Panią/Pana jednostce?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziaływania i przedstawienie przykładów
    .....
    .....

15. Czy Pani/Pana zdaniem ujawnione na podległym terenie zagrożenia wpływają na formy współpracy z administracją samorządową?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o charakterystykę tego oddziaływania
    .....
    .....

16. Jakie formy współpracy, współdziałania policji z administracją samorządową w zwalczaniu zagrożeń na terenie miasta może Pani/Pan wskazać?
    .....
    .....

17. Z jakimi innymi podmiotami publicznymi współpracuje policja i jakie są formy tej współpracy na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście?
    .....
    .....

18. Jakie Pani/Pana zdaniem jeszcze inne obiektywne czynniki decydują o współpracy komenda miejskiej z samorządem?
    .....
    .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

19. Z jakimi formami pomocy finansowej dla policji ze strony samorządu terytorialnego spotkał/spotyka się Pani/Pan w czasie zarządzania tutejszą komendą miejską?
.....
.....

20. Czy może Pani/Pan wskazać konkretne cele, na jakie była przeznaczona pomoc finansowa dla policji ze strony samorządu terytorialnego?
.....
.....

21. Czy Pani/Pana zdaniem zakres pomocy finansowej dla policji ze strony samorządu terytorialnego ma istotny wpływ na poprawę jej skuteczności w walce z zagrożeniami?
Tak ☐
Nie ☐
Proszę o uzasadnienie
.....
.....

22. Jakie inne źródła finansowania pozabudżetowego policji może Pani/Pan wskazać, jaki jest zakres tej pomocy?
.....
.....

23. Jakie specyficzne, skuteczne, a zarazem niestandardowe, odmienne od typowych rozwiązania organizacyjne w funkcjonowaniu policji na podległym terenie może Pani/Pan wskazać w walce z zagrożeniami?
.....
.....

24. Czy Pani/Pana zdaniem w działalności administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście można zaobserwować jakieś specyficzne, skuteczne rozwiązania?
Tak ☐
Nie ☐
Jeżeli tak, to proszę o szerszą charakterystykę tych działań
.....
.....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

25. Jakie działania Pani/Pana zdaniem należy podjąć, by usprawnić funkcjonowanie policji w walce z zagrożeniami?
    .....
    .....

26. Jakie działania Pani/Pana zdaniem należy podjąć, by usprawnić działania administracji samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku w mieście?
    .....
    .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

Załącznik 2

Kwestionariusz wywiadu *Rola policji w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego w obszarze dużych aglomeracji miejskich — diagnoza prezydentów miast*

1. Płeć
   Kobieta ☐
   Mężczyzna ☐

2. Wiek

Do 35 lat	
Od 36 do 40 lat	
Od 41 do 45 lat	
Od 45 do 50 lat	
Od 51 do 55 lat	
Powyżej 56 lat	

3. Staż pracy na stanowisku prezydenta miasta

Do 2 lat	
Od 3 do 4 lat	
Od 5 do 6 lat	
Od 7 do 8 lat	
Od 9 do 10 lat	
Powyżej 11 lat	

4. Czy ma Pani/Pan wiedzę na temat występowania na terenie miasta najbardziej uciążliwych zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego?
   Tak ☐
   Nie ☐
   Jeżeli tak, to z jakich źródeł czerpie Pani/Pan informacje o zagrożeniach?
   .....
   .....

5. Które z zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego Pani/Pan zdaniem są szczególnie uciążliwe dla mieszkańców miasta?
   .....
   .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

6. Czy zna Pani/Pan opinię mieszkańców miasta na temat stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?
   Tak ☐
   Nie ☐
   Jeżeli tak, to jakich zagrożeń najbardziej obawiają się mieszkańcy?
   .....
   .....

7. Czy ma Pani/Pan wiedzę na temat skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami na terenie miasta?
   Tak ☐
   Nie ☐
   Jeżeli tak, to proszę o ocenę tej skuteczności?
   .....
   .....

8. Jakie czynniki według Pani/Pana leżą u podstaw współpracy administracji samorządowej z policją na terenie miasta, co warunkuje tę współpracę?
   .....
   .....

9. Jakie formy przybiera współpraca samorządu z policją?
   .....
   .....

10. Czy ma Pani/Pan wiedzę na temat poziomu pomocy finansowej adresowanej ze strony administracji samorządowej dla policji?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to bardzo proszę o bliższą charakterystykę poziomu tej pomocy
    .....
    .....

11. Na jakie cele jest przeznaczana pomoc finansowa dla policji?
    .....
    .....

12. Czy Pani/Pana zdaniem współpraca samorządu z policją przynosi wymierne efekty dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o bliższe uzasadnienie i podanie przykładów
    .....
    .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530

13. Jakie inicjatywy własne podejmuje administracja samorządowa na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście?
    .....
    .....

14. Czy w działalności własnej administracji samorządowej i w toku współpracy z policją może Pani/Pan podać przykłady działań uznanych za niestandardowe, nietypowe, a jednocześnie skuteczne w walce z zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o bliższe opisanie tego przykładu/przykładów
    .....
    .....

15. Czy może Pani/Pan przekazać uwagi na temat usprawnienia działalności policji w jej walce z zagrożeniami na terenie miasta?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o przekazanie uwag
    .....
    .....

16. Czy może Pani/Pan przekazać uwagi na temat usprawnienia współpracy samorządu z policją na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku w mieście?
    Tak ☐
    Nie ☐
    Jeżeli tak, to proszę o przekazanie uwag
    .....
    .....

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 5122183A62376530